

Repositório ISCTE-IUL

Deposited in *Repositório ISCTE-IUL*:

2018-05-23

Deposited version:

Post-print

Peer-review status of attached file:

Peer-reviewed

Citation for published item:

Almeida, P. P. (2013). Como tornar Portugal um país seguro: segurança nacional e prevenção da criminalidade. Lisboa. bnomics.

Further information on publisher's website:

--

Publisher's copyright statement:

This is the peer reviewed version of the following article: Almeida, P. P. (2013). Como tornar Portugal um país seguro: segurança nacional e prevenção da criminalidade. Lisboa. bnomics.. This article may be used for non-commercial purposes in accordance with the Publisher's Terms and Conditions for self-archiving.

Use policy

Creative Commons CC BY 4.0

The full-text may be used and/or reproduced, and given to third parties in any format or medium, without prior permission or charge, for personal research or study, educational, or not-for-profit purposes provided that:

- a full bibliographic reference is made to the original source
- a link is made to the metadata record in the Repository
- the full-text is not changed in any way

The full-text must not be sold in any format or medium without the formal permission of the copyright holders.

Coleção: Portugal + seguro

Como tornar Portugal um País seguro

*Segurança Nacional e
Prevenção da Criminalidade*

**PAULO PEREIRA DE ALMEIDA
(ORG.)**

BNOMICS | 2013

Índice

Apresentação da Obra

Acerca dos Autores

1. Políticas de Segurança Nacional | PAULO PEREIRA DE ALMEIDA
2. Prevenção e Segurança: Políticas e Estratégias | PEDRO CLEMENTE
3. Uma Sociedade sem Crime: a Utopia da Segurança | INÊS WORTELBOER
NARCISO
4. A Manutenção da Paz e da Segurança Internacional: a ONU e o uso da força |
MARIA DO CÉU PINTO
5. Segurança e Prevenção do Terrorismo: algumas notas | HELENA RÊGO
6. Entre o Militar e o Civil: uma discussão dos modelos da GNR e PSP |
CARLOS MANUEL GERVÁSIO BRANCO
7. Evolução dos Modelos de Policiamento: da Roma Clássica até à Actualidade |
HUGO BATISTA E GUINOTE
8. Modelo Preditivo da Criminalidade | PAULO JOÃO, VICTOR LOBO e
FERNANDO BAÇÃO
9. Prevenção da Criminalidade e da Violência Doméstica | NUNO CAETANO
LOPES DE BARROS POIARES
10. O Sindicalismo na PSP: pistas para reflexão | MIGUEL MAIO
11. Segurança, Inovação Inteligente e as Dinâmicas de uma Estratégia
Competitiva | FRANCISCO JAIME QUESADO
12. Discurso de Apresentação do Conceito Estratégico de Segurança e Defesa
Nacional | LUÍS FONTOURA

Apresentação da Obra

A presente obra coletiva procura dar um contributo para o debate no rico e muito interessante campo de *Estudos sobre a Segurança Nacional*, entendida como a garantia da salvaguarda (colectiva) de pessoas e bens, assegurando a soberania, a independência e a unidade, a integridade do território, o desenvolvimento normal das funções do Estado, a liberdade da acção política dos órgãos de soberania e o pleno funcionamento das instituições democráticas.

Depois dos acontecimentos marcantes do 11 de Setembro de 2001 e das pequenas ou grandes tragédias e riscos que assolam as nossas sociedades humanas, é facilmente entendível que a segurança humana é um bem que importa preservar.

Esta obra procura, portanto, responder a uma pergunta simples: *Como tornar Portugal um País mais seguro?*

Recorrendo aos contributos de um conjunto de Autores e de Investigadores de Referência, muitos deles com anos de experiência nas Informações, nas Forças de Segurança e na Universidade, esta obra assinala também um ponto de viragem: passa a tratar de temas de segurança nacional numa perspectiva multidisciplinar.

Interessa a todos os leitores que procuram dados actuais acerca das questões fundamentais para compreenderem a segurança e a sociedade em que vivemos, sem esquecer a integração de Portugal em espaços mais vastos, quer geopolíticos quer económicos.

Paulo Pereira de Almeida | 2013

Acerca dos Autores

PAULO PEREIRA DE ALMEIDA

Professor do ISCTE-IUL. Investigador Sénior do CIES-IUL. Membro do Conselho Editorial da Revista SEGURANÇA E DEFESA. Colunista do DIÁRIO DE NOTÍCIAS. Comentador ETV.

PEDRO CLEMENTE

Diretor do ISCPSI - Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna. Superintendente da PSP. Docente da Universidade Lusíada de Lisboa e do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna. Doutor em Ciência Política. Investigador do Observatório Político. Membro do Conselho Municipal de Segurança de Lisboa.

INÊS WORTELBOER NARCISO

Doutoranda em Sociologia no ISCTE-IUL.

MARIA DO CÉU PINTO

Professora Associada com Agregação da Universidade do Minho, área de “Política Internacional”. Autora, entre outros, dos seguintes livros: *O papel das Nações Unidas na construção de uma nova ordem mundial*; *As Nações Unidas e a manutenção da paz*; *O Islão na Europa* (coord.); *Islamist and Middle Eastern Terrorism: A Threat to Europe?*; *Political Islam and the United States: A Study of U.S. Policy Towards the Islamist Movements in the Middle East*. Membro do Conselho Editorial da revista NAÇÃO E DEFESA, SEGURANÇA E DEFESA e RELAÇÕES INTERNACIONAIS.

HELENA RÊGO

Doutoranda em Relações Internacionais no ISCSP-UTL.

CARLOS MANUEL GERVÁSIO BRANCO

Coronel de Infantaria da Guarda Nacional Republicana, licenciado em Direito pela Faculdade de Direito de Lisboa e Pós-graduado em Estudos da Paz e da Guerra pela UAL. Actualmente exerce as funções de Juiz Militar nas Varas Criminais de Lisboa.

HUGO BATISTA E GUINOTE

Oficial da PSP. Professor Assistente convidado no ISCSPI. Lecciona Estratégia e Tática das Forças de Segurança. Assistente de Investigação do Centro de Estudos de História Contemporânea do ISCTE-IUL. Conferencista no CEPOL. Formador na ASAE. Especialização em História do Policiamento, Estratégia Policial e Modelos de Policiamento. Doutorando em História, pós-graduado em Estratégia, Licenciado em Ciências Policiais.

PAULO ABEL ALMEIDA JOÃO

Professor Convidado do ISCTE-IUL. Doutorando em Estatística e Investigação Operacional no DEIO-FCUL. Mestre em Estatística e Gestão de Informação pelo ISEGI-UNL. Gestor de Auditoria, Certificação e Segurança na ACSS.

VICTOR LOBO

Professor Associado Convidado com Agregação no ISEGI-UNL.
Doutor em Engenharia Informática.

FERNANDO BAÇÃO

Professor Associado no ISEGI-UNL.
Doutor em Gestão de Informação.

NUNO CAETANO LOPES DE BARROS POIARES

Oficial de Polícia. Professor Convidado do Instituto Politécnico de Beja e do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (Lisboa), onde lecciona Sociologia do Direito e Sociologia do Desvio e da Violência. Assistente de Investigação no CIES-ISCTE-IUL. Doutorando e Mestre em Sociologia. Licenciado em Direito e em Ciências Policiais.

MIGUEL MAIO

Oficial de Polícia. Mestre pelo Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (Lisboa).

FRANCISCO JAIME QUESADO

Especialista em Estratégia, Inovação e Competitividade.

LUÍS FONTOURA

Professor Convidado Jubilado do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas - Universidade Técnica de Lisboa. Doutor *Honoris Causa* pela Universidade Técnica de Lisboa. Coordenador da Comissão para a Revisão do Conceito Estratégico de Defesa Nacional, criada por Despacho nº 9348/2012 do Ministro da Defesa Nacional (DR, 2ª Série, Nº 133, de 11 de Junho de 2012),

1. Políticas de Segurança Nacional

PAULO PEREIRA DE ALMEIDA

1. Riscos, ameaças e segurança humana no século XXI

É objectivo deste capítulo contribuir para tornar compreensíveis os problemas nacionais e internacionais de segurança, identificando os paradigmas para a definição de políticas que coadjuvarão a promoção da segurança, interna e externa, no futuro deste século XXI.

Em termos doutrinários, a segurança interna – *homeland security* na terminologia anglo-saxónica – pode ser definida como um esforço de governação concertado, envolvendo todos os agentes e as capacidades públicas e privadas que contribuem para um clima de paz social e de tranquilidade pública num país. Ora os desafios actuais em matéria de políticas de segurança contemplam uma necessidade muito importante: o aumento da eficácia e da eficiência na gestão dos fundos públicos. Além disso, é essencial elevar o grau de inter-operabilidade e de cooperação entre doutrinas, estruturas e meios usados neste tipo de operações.

Na verdade as políticas de segurança são hoje planeadas com três objectivos essenciais: (1) em primeiro lugar, prevenir os riscos simétricos e assimétricos de se manifestarem; depois, (2) proteger as pessoas, as instituições democráticas, as infra-estruturas críticas e os serviços e as forças de segurança; e, por último, (3) conter os impactos e/ou os efeitos de um acontecimento catastrófico, gerindo as suas consequências, recuperando a ordem e a lei, e facilitando o regresso às condições de normalidade anteriores à ocorrência de uma crise.

Sendo a segurança uma importante área de intervenção pública e política esta deve, *a fortiori*, encontrar-se na linha da frente da inovação industrial e da pesquisa científica. Áreas como a biométrica, a análise forense avançada, a protecção de infra-estruturas críticas, a análise de pontos vulneráveis e os respectivos planos de recuperação de crises, o roubo de identidade e a análise e mitigação de riscos de segurança económica e alimentar

serão – em nosso entender – prioritárias numa concepção de futuro nas políticas de segurança (Almeida, 2008b).

A segurança apresenta-se hoje como um conceito global. Esta sua centralidade requer uma delimitação das fronteiras com outras áreas da actividade humana, nomeadamente com a defesa e a justiça; por isso mesmo, quando nos referimos a uma análise dos problemas nacionais e internacionais de segurança coloca-se em relevo a necessidade de identificar os paradigmas para a definição de políticas que ajudarão a promovê-la no futuro. Ou seja: é indispensável recorrer ao pensamento estratégico e aos mecanismos sistémicos de *intelligence* e de análise e avaliação antecipatória dos riscos e das ameaças, que apresentam agora um carácter diversificado, estão inter-ligadas e têm um cunho transnacional (Wood e Dupont, 2006; Pereira *et. al.*, 2005)¹.

Na verdade, a frente de ameaças à segurança de pessoas e bens é hoje tão vasta quanto a complexidade de respostas a esse tipo de problemas. Por isso mesmo, se é certo que temos assistido a uma significativa inovação nesta área das políticas de segurança, os problemas existentes também evoluem, combinando-se e, eventualmente, estando na origem de outros, a que os agentes do sistema devem dar respostas adequadas². Neste panorama, a previsão é a de que as dificuldades associadas à manutenção da segurança sejam agravadas no futuro por diversas ameaças e riscos, designadamente pelo crime organizado transnacional, pela pobreza indutora de comportamentos anti-sociais, pelos riscos de pandemias, pelos atentados aos ecossistemas, pelos conflitos regionais entre Estados, ou ainda pela subida continuada e abrupta do preço do petróleo e dos alimentos.

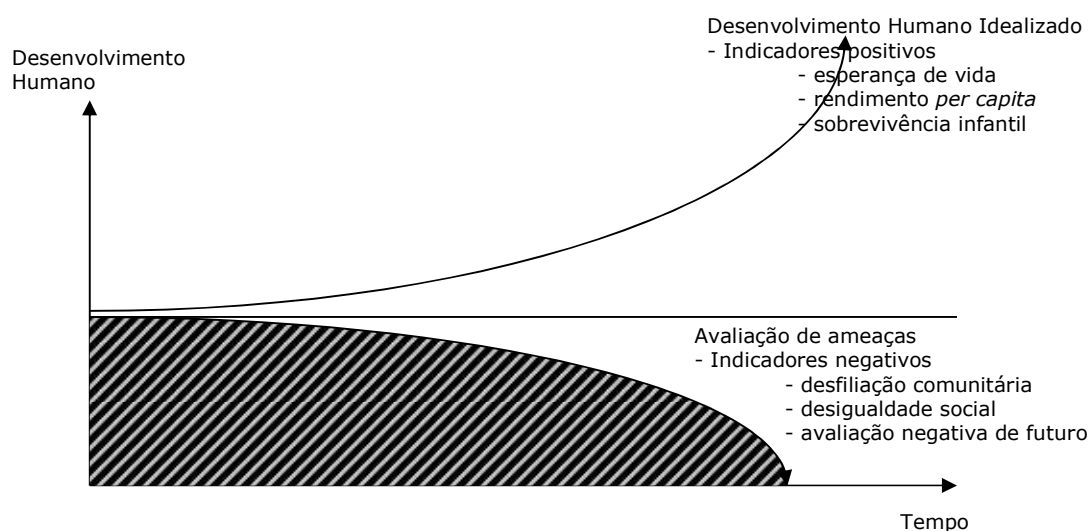
Na distinta literatura existente sobre o assunto, o conceito de segurança humana “(...) tem sido interpretado de forma estrita (...) como segurança do território contra agressões externas (...) receio de um holocausto nuclear. Mas para as pessoas (...) a segurança na sua vida quotidiana significa protecção contra o medo das doenças, fome, desemprego, crime, conflitos sociais, repressão política, desastres ambientais (...)” (United Nations Development Report, 1994). Trata-se, neste último caso, de uma concepção mais

1 Tratam-se de riscos e de ameaças com uma nova natureza, com origem em actores não-estatais que estão preparados para agir para além do controlo dos Estados-nação, pelo que devem ser controlados a partir de instrumentos de acção que conjuguem as capacidades dos intervenientes públicos e privados no sistema global de políticas de segurança (Brimmer, 2006; Collins, 2010).

2 Ao longo da história da humanidade vários foram os factores económicos, ambientais, demográficos ou culturais que estiveram na base de conflitos. Hodiernamente, é o terrorismo transnacional que se apresenta como a questão mais preocupante (Pereira *et al.*, 2005).

abrangente que chama a atenção dos diferentes intervenientes nas questões de segurança nacional e que – inclusive – interpela os Governos no seu papel de garante de uma avaliação positiva do desempenho das sociedades, evitando os chamados Estados-falhados (figura 1).

Figura 1. Conceito de segurança humana: definição abrangente



Fonte: Almeida, 2008a

Se a “anarquia natural” do sistema internacional leva a que sejam as questões militares a estar no topo das prioridades nesta agenda, as preocupações de segurança devem igualmente abranger outras áreas (United Nations Development Report, 1994): o desenvolvimento da sociedade global leva a que devam ser incluídas nos problemas de segurança as questões ambientais, de saúde e de alimentação. Note-se, contudo, que a cultura da segurança nem sempre tem acompanhado a importância desta afirmação, pelo que pensar heurísticamente a segurança obriga ao rastreio de múltiplas disciplinas, relacionáveis mas autónomas (Bacelar Gouveia e Pereira, 2007).

Naturalmente que não devemos cair no exagero de alargar o conceito de segurança ao ponto de este perder o seu significado tangível. Se definirmos como “problema de segurança” tudo o que possa causar ansiedade ou que ameace a qualidade de vida, o termo deixa de ter significado: é preciso identificar os actores e os factores que podem, de facto, afectar a segurança, definindo os parâmetros que os caracterizam e associando-os a um “campo de segurança”. Sinteticamente, podemos registar como áreas de abrangência do conceito de segurança e das políticas de governação as seguintes (quadro 1):

Quadro 1 – Políticas de Segurança: áreas de abrangência

Áreas de abrangência das Políticas de Segurança
<ul style="list-style-type: none"> - Segurança nacional e defesa - Segurança pública e privada - Segurança empresarial e das comunicações - Segurança ambiental, alimentar e económica - Segurança rodoviária e marítima - Segurança no trabalho

Trata-se de ensaiar uma baliza para o cerne de todas as questões de segurança sendo que neste estarão, seguramente, os conflitos violentos. Ora estes podem ser de origem militar ou não militar; então, e por sua vez, é indispensável identificar os factores não militares que podem conduzir ao surgimento dos conflitos violentos, bem como as suas dinâmicas de crescimento e apaziguamento e os mecanismos utilizados para o seu controlo (Almeida, 2008b). No fundo, estamos perante uma nova configuração do espaço da segurança que acentua a necessidade de configuração do seu quadro operacional e estratégico, fazendo uma diferenciação entre desafios e tipos de problemas (quadro 2).

Quadro 2 – Políticas de Segurança: desafios militares e não-militares

Desafios para as Políticas de Segurança	Problemas Inter-Estatais	Problemas Intra-Estatais	Problemas Transnacionais
Militares	<ul style="list-style-type: none"> – Guerras entre Estados – Competição entre grandes potências – Disputas comerciais 	<ul style="list-style-type: none"> – Golpes militares – Conflitos étnicos – Guerras civis 	<ul style="list-style-type: none"> – Insurgências transfronteiriças – Terrorismo transnacional – Proliferação de armas via ou para actores não-estatais
Não-militares	<ul style="list-style-type: none"> – Disputas comerciais – Conflitos 	<ul style="list-style-type: none"> – População – Migrações 	<ul style="list-style-type: none"> – <i>Média</i> transnacionais – Crime transnacional

	sobre recursos – Competição pela energia	económicas – Competição por recursos	– Proliferação tecnológica
--	--	--	----------------------------

Fonte: Brown, 2003

No Século XXI é relativamente consensual o postulado de que a segurança humana pode ser medida. Os seus componentes principais são a existência de um sentimento de “casa”, as redes sociais e familiares construtivas, e a aceitação do passado complementada com uma avaliação positiva do futuro. Estamos, pois, em condições de avançar com uma definição para as Políticas de Segurança que – em nosso entendimento – correspondem à tradução em Planos de Acção para lidar com assuntos de segurança, incluindo regras e regulamentações destinadas a manter um nível de segurança aceitável, com um leque vasto de incidência e aplicação³. *Mutatis mutandis* podemos distinguir quatro níveis de implementação para as políticas de segurança, considerando alguns dos principais agentes e preocupações na sua operacionalidade estratégica e tática (quadro 3).

Quadro 3. Políticas de Segurança: níveis de implementação

Nível transnacional	<ul style="list-style-type: none"> – ONU, NATO, INTERPOL, Serviços de Informações – Avaliação de riscos e ameaças - <i>Balanced Scorecard for Security</i> – <i>Security Sector Governance</i>
Nível nacional / doméstico	<ul style="list-style-type: none"> – UE - <i>European Security and Defence Policy</i> – EUA - <i>National Strategy for Homeland Security</i> – Portugal – Política de Defesa Nacional
Nível empresarial	<ul style="list-style-type: none"> – Análise de risco – Certificações de profissionais de avaliação de risco
Nível individual	<ul style="list-style-type: none"> – Riscos e ameaças no Século XXI – Videovigilância – Segurança alimentar, ambiental, no trabalho

Além desta organização diferenciada das matérias e das políticas de segurança, os seus desafios contemplam a necessidade – importante, como atrás referimos – de aumentar a eficácia e a eficiência na gestão dos fundos públicos, assim como de elevar o grau de

³ Este pode ser estendido desde a segurança de computadores, edifícios, e infra-estruturas até à segurança do próprio Estado.

inter-operabilidade e de cooperação entre conceitos, estruturas, doutrinas e material usado neste tipo de operações. Neste contexto, as políticas de segurança devem ser orientadas por uma nova filosofia que permita – numa lógica de alinhamento do sistema de segurança com as mudanças na envolvente – adaptar conceitos, capacidades, processos e estruturas a operações centradas em rede. Trata-se de recentrar as políticas de segurança nos seus efeitos, a partir dos quais se desenham os conteúdos funcionais e as missões dos diferentes agentes: procurando vantagens em eficácia, eficiência e uma ultrapassagem da distinção entre riscos e ameaças internos (nacionais ou domésticos) e externos (internacionais) a qual, aliás, faz cada vez menos sentido perante ameaças descentralizadas de agentes/organizações que funcionam em redes geograficamente dispersas (Ferreira, 2007; Libicki, *et al.*, 2007; Pereira *et al.*, 2005).

Neste quadro sistémico e organizacional, o conceito de transformação – abundantemente usado no contexto das operações militares – adquire um significado particular (Brimmer, 2006); este é aqui entendido como uma interacção dinâmica entre os níveis estratégico, transnacional e prospectivo, que permita uma adaptação permanente dos instrumentos de segurança interna e de política externa às mutações nos riscos e nas ameaças da envolvente de segurança (Wood e Dupond, 2006).

2. Governação e segurança nacional no contexto dos novos riscos e ameaças

As perspectivas para o futuro em matérias de segurança nacional não são optimistas, sobretudo porque se verifica uma constante evolução dos problemas na frente de ameaças à segurança de pessoas e bens na maioria casos de forma negativa (Brown, 2003; Clark, 2007). Aliás, as visões menos pessimistas encontram-se – curiosamente – no campo militar. E se a hegemonia dos Estados Unidos da América (EUA) equilibra, de certa forma, o panorama nuclear, ainda assim as perspectivas não são as melhores. Os Estados Unidos mantêm a sua hegemonia continuando a investir na defesa nacional e aumentando o seu poderio militar; ora tendo em conta o seu investimento anual em armamento os norte-americanos deverão manter a sua posição de liderança⁴. Note-se que enquanto em 1985 existiam cerca de 65000 armas nucleares activas no Mundo, em 2007 este número tinha reduzido para cerca de 27000 (Bulletin of the Atomic Scientists, 2008).

4 Até à presente data, sete países conduziram abertamente testes nucleares: os EUA em 1945, a União Soviética em 1949, a Grã-Bretanha em 1952, a França em 1960, a China em 1964, a Índia em 1974 e o Paquistão em 1998. Além destes, acredita-se que também Israel e a Coreia do Norte possuem armas nucleares.

Uma vez que tanto os Estados Unidos da América como a Rússia têm procurado reduzir o seu arsenal de armas químicas e nucleares, a corrida a este tipo de armas tem vindo – a nível global – a diminuir (Almeida, 2008b). Há, contudo, outros países com acesso a armas militares, o que se revela preocupante quando falamos de países instáveis como a Índia e Paquistão. Similarmente, os Estados Unidos ponderam a utilização de armas químicas ou nucleares como retaliação a ataques químicos em território nacional, sendo que a Rússia mantém os seus mísseis em prontidão⁵. Outros países, como a China, têm procurado modernizar os seus programas nucleares, o que torna um possível confronto com os Estados Unidos num cenário possível. Importa ainda notar que o sistema internacional é, hoje, caracterizado por um menor investimento na aquisição de armamento, o que leva os produtores de armas a ter um incentivo para exportar a sua produção. Ao mesmo tempo, o mercado negro de armas está a crescer, conduzindo – também aqui – a uma perspectiva de futuro menos positiva.

Uma outra questão de futuro na segurança é a da integração crescente dos mercados de energia (Bryce, 2008). Uma vez que este consumo tende a aumentar – e o seu mercado é global –, tal implica que o fornecimento de energia será instável e sujeito a falhas, pelo que a prevenção destas últimas levanta várias questões de segurança.

O crescimento demográfico constitui igualmente um outro factor de preocupação. Os países em vias de desenvolvimento vêem o seu crescimento demográfico disparar, apesar de não poderem sustentá-lo. A população residente em zonas urbanas também tem vindo a aumentar de forma significativa; assim, a migração, a urbanização e a deslocação de populações devido a conflitos violentos são fontes de tensões – quer entre regiões quer mesmo entre países – e, como tal, matérias de reflexão nas políticas segurança⁶. Afinal de contas, o crescimento demográfico conduz ao esgotamento de recursos naturais: as florestas estão a ser destruídas, e as reservas de água potável estão a diminuir. A inexistência destes recursos leva a migrações que, por sua vez, poderão estar na base de tensões sociais e económicas que podem – em última instância – ser desencadeadoras de conflitos violentos.

5 O desarmamento da União Soviética não foi realizado com a segurança adequada. Com a globalização as fronteiras têm cada vez menores níveis de segurança e o tráfico de bens é facilitado. A acrescentar a este cenário temos de considerar as instalações de produtos químicos que podem fabricar produtos civis ou armas nocivas.

6 A engenharia genética pode, por sua vez, ser utilizada para o fabrico de armas químicas; e pode também prolongar a esperança média de vida, o que teria sérios efeitos demográficos.

Outro dos riscos contemporâneos situa-se na crescente dependência dos governos face às tecnologias da comunicação. Cada vez mais os departamentos governamentais e os serviços de *intelligence* dependem de estruturas informáticas, mas este crescimento é acompanhado por um aumento das ameaças dos *hackers* e das suas capacidades. Acredita-se que – num futuro próximo – esta dependência será ainda maior, pelo que um *cyber-ataque* a um governo poderá então ter consequências arrasadoras (Patterson e Blue, 2005). Além disso, é de notar que a tecnologia digital revolucionou o comércio, permitindo uma maior partilha de informação e facilitando as comunicações: grupos antes isolados encontram na *World Wide Web* um maior apoio e podem mesmo desafiar as políticas instituídas, com um sentido disruptivo em relação às trocas comerciais livres. Aliás, é certo que o desenvolvimento das tecnologias, as modernas auto-estradas da informação e a globalização contribuem para a liberdade e o progresso mas, em simultâneo, são igualmente um paradoxal factor de vulnerabilidade. Hoje é possível paralisar um Estado à custa, por exemplo, de um “apagão” informático, e a Internet constitui – situação pouco confortável – um veículo de recrutamento de terroristas e uma fonte de informação para escolha de alvos e de infra-estruturas vulneráveis a esse tipo de ameaças.

A participação dos meios de comunicação a nível global tem-se intensificado desde a guerra-fria. Contudo, e com o crescimento da indústria, a competição tem vindo a substituir a qualidade da informação transmitida. As empresas começam a ter em vista o lucro independentemente da qualidade ou fiabilidade da informação. Acresce que as cadeias de maior relevo são a CNN e a BBC – ambas ocidentais –, mas o seu monopólio está a ser ameaçado por outras empresas internacionais. E se esta concorrência permite a divulgação de outras culturas, que não a ocidental, por todo o mundo, uma maior divulgação de informação tem, por isso mesmo, consequências políticas e de segurança, designadamente se não se conseguir acautelar a sua independência (Armistead, 2004).

É certo que a existência de organizações criminosas e de organizações terroristas internacionais não é novidade. No entanto, os avanços tecnológicos e a globalização permitem-lhes operar mais livremente. As organizações criminosas – nacionais e transnacionais – abalam já o sector político e económico um pouco por todo o mundo. Mas a resposta dos governos a este crescimento nem sempre tem sido a mais adequada, e estas organizações levantam, a longo prazo, problemas políticos, sociais e económicos. Um outro factor de segurança a ter em conta é a possibilidade de uma organização terrorista adquirir uma arma química, biológica ou nuclear (Davis *et al.*, 2003; Libicki *et al.*, 2007).

Por fim, importa ter presente a dimensão internacional e as soluções políticas adequadas para os problemas de segurança. Muitos dos problemas de segurança terão dimensões globais e – como tal – requerem soluções multilaterais, pois nenhuma superpotência poderá, por si só, fazer face a este tipo de ameaças. Contudo, as iniciativas multilaterais necessitam de um líder. Este papel tem sido desempenhado na maior parte das vezes pelos Estados Unidos que – muito embora não comandem todas as situações – desempenham uma função relevante. Enquanto mantiverem esta posição de liderança, os norte-americanos poderão gerir os desafios de segurança de forma mais eficaz para o país. Mas caso percam esta posição de destaque, poderão ter de enfrentar novos desafios em termos de segurança nacional. Nesta matéria, há também uma outra questão a ter em conta, que passa pela natureza das relações multilaterais. Estas devem ser recíprocas e contínuas, sendo este um argumento que o governo dos Estados Unidos da América deve ter em consideração. Compreende-se que, para manter o multilateralismo, é essencial ter uma fundação forte. E a verdade é que – neste particular – as Nações Unidas têm vindo a ter um papel de relevo na manutenção da paz e segurança internacional, podendo disponibilizar os mecanismos necessários para acções multilaterais e para a defesa dos interesses de cada um dos intervenientes (Inderfurth e Johnson, 2004).

3. Elementos de continuidade nas políticas de segurança nacional

Antes do 11 de Setembro de 2001 estava já em curso nos EUA um programa de protecção do espaço aéreo. Este programa – supervisionado pelo Departamento de Defesa –, tinha como objectivo único a supervisão do espaço aéreo nacional. Posteriormente, e já em 2002, foi criada uma organização que tem como objectivo a defesa geral da América do Norte, bem como os oceanos, por uma área vasta desde a linha costeira: a Northcom. A criação da Northcom veio dar às forças militares um papel relevante na segurança nacional: quando se trata de vigilância e segurança em operações cujo objecto é um pequeno número de indivíduos, há organizações nacionais mais adequadas mas – em situações de excepção, em que é necessário assegurar a segurança de grandes instalações e é necessário vigiar um grande número de pessoas ou espaço –, as forças militares, a guarda nacional e os militares de reserva têm um papel relevante (Almeida, 2008a).

A segurança nacional é ainda tratada como uma questão central, isto sobretudo quando nos encontramos perante a ameaça de ocorrência ou perante a ocorrência efectiva de uma situação de crise (Almeida, 2006). Por isso mesmo, na generalidade dos Estados

tecnicamente estruturados a segurança nacional é garantida por departamentos principais ou por organismos de coordenação centralizada, auxiliados por outros departamentos; estes últimos têm geralmente uma menor dimensão mas podem ter um papel relevante neste domínio. No caso dos Estados Unidos da América – cuja preocupação com estas matérias se tornou particularmente relevante após os ataques terroristas do 11 de Setembro de 2001 (2997 vítimas) e do furacão Katrina (mais de 2000 vítimas) – um dos intervenientes secundários de maior importância em situações de crise é o Departamento de Defesa.

A Northcom dispõe de meios de comunicações não disponíveis em outras agências, estes meios continuarão operacionais mesmo em casos de catástrofes. Da mesma forma que dispõe de meios de vigilância aérea secretos que permitem uma maior vigilância do território nacional. As instalações da Northcom são – para a extensão do Departamento de Defesa dos EUA – relativamente modestas em dimensão, número de funcionários e orçamento; contudo, pode juntar forças com outras organizações em situações de crise. Tem também jurisdição sobre a NORAD, se bem que esta organização e a sua colaboração com o Canadá necessitam – na opinião de alguns autores – de serem mais trabalhadas (D'Arcy *et al.*, 2006), devendo ponderar-se o alargamento da sua área a outros países, como o México⁷.

Se dotados de ferramentas adequadas, estes departamentos podem também ajudar a prevenir os ataques. Mas aqui levantam-se duas questões quanto ao papel do Departamento de Defesa na segurança nacional (Almeida, 2008a): (1) a primeira questão passa por avaliar a sua relação com os restantes departamentos governamentais; (2) a segunda passa por determinar se a sua estrutura deve ser alterada para lidar com novas situações de ameaça nacional.

De qualquer modo, já existe uma Estratégia Nacional de Segurança (a *National Strategy for Homeland Security*) que – em nosso entender – é hoje o documento de Política de Segurança mais importante dos Estados Unidos da América. Este tem como objectivo – na sequência dos ataques de 11 de Setembro de 2001 – melhorar a cooperação na área da

⁷ Como se percebe, Departamento de Defesa tem como principal objectivo a protecção do território americano, sendo que o seu principal programa é o de mísseis balísticos. A possibilidade de um grupo de terroristas se apoderar de um destes mísseis é mínima, e a possibilidade de o conseguirem lançar de um navio modificado mais reduzida ainda.

Mas já o mesmo não se pode dizer dos mísseis de cruzeiro. Estes têm dimensões reduzidas, são de fácil transporte e camuflagem. A possibilidade de estes mísseis serem armados com elementos químicos e disparados contra território nacional está a ser analisada pela Northcom, tendo já sido tomadas medidas de protecção.

segurança interna, definindo o conceito e os objectivos da segurança interna, os actores-chave e os papéis que cada um deve desempenhar para aumentar a segurança interna do País (quadro 4).

Quadro 4 - Departamento de Segurança Interna e Estratégia Nacional de Segurança Interna

Áreas de Actuação do Departamento de Segurança Interna (<i>Department of Homeland Security</i>)	Estrutura da Estratégia Nacional de Segurança Interna (<i>National Strategy for Homeland Security</i>)
<ul style="list-style-type: none"> — Partilha de informação e análise — Prevenção e protecção — Preparação e resposta — Pesquisa — Comércio e negócios — Importação e exportação 	<ul style="list-style-type: none"> — <i>Intelligence</i> e avisos — Segurança fronteiriça e transporte — Contra-terrorismo interno — Protecção de infra-estruturas críticas e activos chave — Defesa contra ameaças catastróficas

Fonte: Almeida, 2008a

Enquanto alguns defendem que o fim da guerra-fria e a globalização alteraram as situações de segurança internacionais, outros asseveram que nada mudou no panorama de segurança internacional (Wood e Dupont, 2006). Ora este último argumento é sustentável uma vez que – apesar dos efeitos da globalização – ainda não existe nenhuma instituição que garanta a segurança global. Dito de um outro modo, e muito embora tenhamos assistido a uma consolidação das relações internacionais, o sistema internacional continua, de certa forma, anárquico. Cada país é, ainda, o principal responsável pela manutenção da sua própria segurança. E, mesmo após o fim da guerra-fria, a competição militar entre países continua a ser uma realidade. Por estas razões, acredita-se que, no que respeita a questões de segurança – e apesar de as Nações Unidas terem adoptado uma definição global de terrorismo⁸ –, o panorama internacional permanecerá relativamente inalterado, não se antevendo a emergência de uma instituição global de segurança e defesa.

Note-se, todavia, que os problemas de continuidade nas políticas de segurança são os mais visíveis no contexto internacional. A competição entre diferentes países é um

⁸ Um acto de terrorismo é tido como o equivalente a um crime de guerra em tempo de paz.

problema vivido ao longo dos anos, e a guerra no Iraque em 2003 é um exemplo disso mesmo. Um dos problemas específicos é a possibilidade de um país instável ter acesso a armas de destruição maciça⁹. Recorrentes são ainda a ameaça de guerra entre a Índia e o Paquistão, bem como do conflito na Coreia, entre outras. A aquisição de armas de destruição maciça por qualquer um destes países ameaça a segurança a nível global. e se os Estados Unidos mantêm a sua posição de superpotência, as suas relações com a China constituem hoje uma preocupação no panorama internacional (Shirk, 2007).

Por outro lado, o desenvolvimento das telecomunicações, e a revolução da informação mudaram a distribuição do poder, postulando-se que as economias são cada vez mais independentes e o Estado está a perder a sua influência em detrimento de organizações multinacionais e de organizações não governamentais. O fim da guerra-fria veio dar origem a uma redistribuição de poderes e o sistema que, durante séculos, repousou sobre a soberania do Estado está a ser substituído por um sistema em que as Organizações Não Governamentais (ONGs) vêm o seu poder aumentar de dia para dia, pelo que o enquadramento do papel das ONGs em teatros de segurança é agora um elemento essencial (Willis *et al.*, 2006).

4. Elementos de mudança nas políticas de segurança

Os elementos em mutação nas políticas de segurança existem há muito tempo no panorama internacional mas foram afectados pelas alterações do pós-guerra-fria. Durante a guerra-fria os Estados Unidos e a Rússia empreenderam uma corrida às armas, tendo ficado cada um deles com um vasto arsenal. A Rússia foi perdendo a capacidade de manutenção das armas químicas, biológicas, radioactivas e nucleares – *CBRN - Chemical, Biological, Radiological and Nuclear* na terminologia anglo-saxónica – e o fim dessa corrida às armas afectou o comércio internacional de armamento convencional: este comércio deixa de estar sujeito a questões políticas para passar a ser condicionado pelo mercado, tornando mais complicado o seu controlo.

Aliás, desde sempre que as superpotências se preocuparam com a segurança internacional, tendo em conta – em particular – os valores da guerra-fria. Assim, Rússia e Estados Unidos acabaram por apoiar campos opostos nos conflitos de países do então

⁹ Na verdade, a captura e morte de Osama Bin Laden em 1 de Maio de 2011 deixa em aberto inúmeras opções de ataque e de continuação das acções de terror da parte da Al-queda.

chamado terceiro mundo. Isto levava a que muitas guerras se pudessem prolongar uma vez que eram financiadas por estes dois países. Actualmente, a posição das superpotências é pacificadora, procurando resolver os conflitos e impedindo que estes assumam maiores proporções. Ainda assim, o comércio de armamento é cada vez mais intenso, permitindo que estes conflitos se prolonguem no tempo. Acresce que os problemas internos de um país acabam por se transformar em problemas para os seus vizinhos: países em guerra, mesmo tratando-se de uma guerra civil, acabam por ver as suas populações pedir refúgio nos países vizinhos¹⁰.

Um dos principais pontos na agenda de segurança interna desde o 11 de Setembro passa pela fiscalização das fronteiras no que respeita às mercadorias e passageiros que entram nos países – em particular nos Estados Unidos da América – por terra, mar e ar. As indústrias químicas e nucleares são as que impõem um maior cuidado na identificação de uma ameaça, pois constituem alvos muito desejados pelos terroristas. A protecção destas indústrias não passa apenas por prevenir os ataques mas também por impedir que os seus produtos caiam nas mãos de terroristas. A maior parte das medidas de segurança preventiva foram tomadas espontaneamente pelas indústrias químicas nos Estados Unidos da América. Porém, muitas destas indústrias localizam-se fora dos Estados Unidos e não estão preparadas para o investimento adicional em segurança. Já no que diz respeito às centrais nucleares estas estão bem protegidas de ataques terroristas. Tanto os seus produtos como o lixo tóxico estão devidamente protegidas para que não caiam nas mãos erradas (Jackson *et al.*, 2008).

Os ataques de Madrid e Londres - a comboios e a autocarros, respectivamente - chamaram a atenção para a segurança dos passageiros nos transportes públicos (Libicki *et al.*, 2007; Perrow, 2007). Em termos securitários, a grande dificuldade encontrada é a velocidade a que os passageiros passam pelos transportes públicos: por exemplo, nas cidades e em hora de ponta é impossível prestar a atenção necessária a todos os passageiros e às suas bagagens. É, portanto, necessário um maior investimento na segurança dos transportes públicos, em particular a dois níveis: (1) investimento em sistemas de comunicação, de emergência, seguranças, etc; (2) uma parte de investimento a partir dos fundos governamentais, isto porque grande parte dos transportes são públicos, propriedade do governo. Além disso, este é um investimento que deve ser gradual – e

¹⁰ É assim que os campos de refugiados se transformam num problema humanitário, constituindo simultaneamente um problema de segurança. Muitas vezes os rebeldes usam estes campos para se reagruparem, rearmarem e lançarem novas ofensivas.

experimental – tendo como desiderato garantir uma superior segurança para os passageiros.

As mercadorias perigosas são transportadas – na sua maioria – de comboio, barco e camião. Contudo, e na generalidade dos países, as directivas de segurança no transporte de materiais explosivos de camião são consideradas insuficientes. No caso concreto dos Estados Unidos, muitas estradas e túneis já não permitem a sua utilização por alguns camiões (D'Arcy, 2006; Dillon, 2005). No entanto, além deste tipo de restrições é necessário investir no próprio meio de transporte: este deve ter medidas de segurança adicional de forma a prevenir possíveis tentativas de furto. O mesmo se aplica aos condutores: estes devem ser investigados e devidamente identificados, independentemente da sua nacionalidade. Os camiões portadores de materiais nocivos devem ver a sua passagem proibida nos centros com maior densidade populacional. Esta passagem só deve ser permitida se dotados de equipamentos electrónicos de segurança ou escolta policial¹¹.

Nas indústrias ligadas à alimentação e à água não têm sido feitos muitos investimentos em segurança. No pós-11 de Setembro de 2001, por diversas vezes se referiu a necessidade de um maior controlo na prevenção de intoxicações intencionais na indústria alimentar, mas a maior parte das medidas de segurança adoptadas nos Estados Unidos da América são consideradas voluntárias. Por isso mesmo, a contratação de um seguro para cobrir eventuais prejuízos no caso de um atentado terrorista poderá constituir uma das melhores soluções encontradas neste domínio (D'Arcy, 2006; Dillon, 2005). Acrescente-se que todos os países deveriam ter as infra estruturas necessárias para – em qualquer momento – testar os alimentos para uma grande variedade de agentes nocivos.

Já no que concerna à contaminação das reservas de água, estas são mais difíceis de atingir pelos potenciais agentes do terrorismo: seriam necessárias grandes doses de materiais para tornar impróprias essas reservas, pelo que medidas de segurança que impeçam o acesso a grandes números de indivíduos ou o acesso de camiões a estes locais devem ser – na maioria dos casos – suficientes. Não obstante, existe uma outra ameaça de potencial ataque às reservas de água que passa pelo ataque a barragens ou diques: uma ameaça a este tipo de instalações poderá causar danos iguais ou superiores a uma catástrofe natural, pelo que as medidas de segurança para os prevenir devem merecer a atenção das tutelas governativas.

11 Além disso, e avaliando os custos de circulação por localidades fortemente povoadas, as empresas poderão ser persuadidas a escolher outras rotas.

No tocante aos ataques às infra-estruturas energéticas, estes não são muito prováveis mas podem ocorrer. Proteger toda a rede de distribuição de energia é algo impensável, e também desnecessário: basta a instalação de algumas medidas de segurança que permitam o encerramento do sistema em caso de mau funcionamento. É necessário renovar as infra estruturas existentes e, se possível, deslocar as infra-estruturas críticas para zonas onde os potenciais danos seriam menores (Jackson *et al.*, 2008).

No caso dos Estados Unidos da América são vários os edifícios públicos – desde estádios a centros comerciais e a arranha-céus – que estão abertos ao público. Poucos são os que têm sistemas de ventilação caso o ar seja contaminado, e também não têm protecções para os carros armadilhados que os terroristas utilizam com frequência. Nos novos edifícios as medidas de segurança básicas podem facilmente ser introduzidas; contudo, é mais difícil fazê-lo em edifícios antigos e, muitas vezes, é mesmo impossível. Como notas possíveis: (1) os edifícios podem aplicar vidro inquebrável nos andares inferiores; (2) além disso, os veículos podem ser revistados à entrada da garagem, e os sistemas de ventilação podem ser monitorizados quanto à qualidade do ar (D’Arcy, 2006).

Em termos concretos – de actuação no terreno –, a fiscalização dos contentores de mercadorias é uma das principais preocupações governamentais no que respeita ao tipo de produtos que podem entrar nos Estados Unidos da América. Antes de 2001, cerca de 9 milhões de contentores entravam neste país diariamente e só 6% destes eram directamente inspeccionados (D’Arcy, 2006; Dillon, 2005). Tendo este problema em consideração os Estados Unidos deram início, em 2001, a uma iniciativa de segurança dos contentores, a CSI (*Container Security Initiative*): esta passa pela fiscalização da carga dos contentores, por pessoal norte-americano, no país de origem; estes contentores terão, assim, uma entrada mais rápida¹² em solo norte-americano. Em 2002 os Estados Unidos negociaram condições para a implementação da CSI em alguns países europeus, designadamente na Alemanha, em França, na Bélgica e na Holanda. Contudo, a Comissão Europeia, em 2003, afirmou que este tipo de acordo implicaria um tratamento preferencial no comércio com os EUA. As condições foram então negociadas a nível da União Europeia.

¹² 70% Dos contentores que entram nos Estados Unidos da América são já inspeccionados de forma a prevenir a entrada de contrabando e armas de destruição maciça. O objectivo do governo norte-americano é inspeccionar 95% desses contentores.

Em suma, é importante notar que, no campo das políticas de segurança, a fiscalização deve basear-se na identificação de um conjunto de infra-estruturas e de pontos críticos que permita melhorar a segurança interna (quadro 5). A aplicação destes sistemas a indústrias específicas implica um estudo caso a caso para saber qual a mais adequada; e a adopção de medidas de segurança pode, de facto, ser dispendiosa. Por exemplo, se adoptadas aquando da implementação de um edifício as medidas de segurança tornam-se mais fáceis de aplicar. Mas se o investimento pode ser avultado, na eventualidade de um ataque terrorista ou da concretização de uma ameaça grave, este terá – seguramente – valido a pena.

Quadro 5 - Identificação de infra-estruturas críticas e de pontos críticos

Identificação das 17 infra-estruturas críticas na Estratégia Nacional de Segurança Interna (<i>National Strategy for Homeland Security</i>)	Identificação de 7 alvos críticos para as Políticas de Segurança
<ul style="list-style-type: none"> — Agricultura e alimentação — Banca e finanças — Química — Infra-estruturas comerciais — Indústrias de defesa — Água potável e sistemas de tratamento — Serviços de urgência — Energia — Infra-estruturas governamentais — Tecnologias de informação — Monumentos e ícones nacionais — Correios e navegação — Saúde pública e cuidados de saúde — Telecomunicações — Sistemas de transporte — Reactores nucleares, materiais e depósitos radioactivos 	<ul style="list-style-type: none"> — Segurança fronteiriça — Indústrias químicas e nucleares — Comboios de passageiros, autocarros e barcos — Comboios de mercadorias, camiões e barcos com materiais perigosos — Indústrias de alimentação e de bebidas — Infra-estrutura energética — Arranha-céus, grandes edifícios e estruturas com volume

A mudança nas políticas de segurança também se tem vindo a fazer sentir nos transportes aéreos, concretamente no domínio dos dados acerca dos passageiros transportados nas companhias de aviação comercial. Os Estados Unidos começaram – no pós-11 de Setembro – a solicitar às companhias aéreas o PNR (*Passenger Name Record*),

ou registo do nome do passageiro. O PNR contém, além do nome do passageiro, outros dados, como o método de pagamento, e a preferência de refeição. Esta autorização tornou-se controversa, porque viola a directiva de protecção que impede que estes dados sejam fornecidos a países não considerados como portos-seguros pela União Europeia, como é o caso dos Estados Unidos da América. Neste sentido, as companhias privadas questionaram a Comissão Europeia sobre a viabilidade deste pedido; acordou-se então que apenas determinadas informações seriam transferidas, por um período limitado de tempo¹³. Esta partilha de informação não garante que as informações recolhidas não sejam utilizadas para a elaboração das listas de indivíduos impedidos de voar, sendo que esta apenas pode ser utilizada para fins de combate ao terrorismo (Jackson *et al.*, 2008).

O *Patriot Act*¹⁴ determinou igualmente novos requisitos para entrar em território americano: este previa, por exemplo, que todos os países dotassem os seus cidadãos de passaportes bio métricos até Outubro de 2005 e que, caso não o pudessem fazer, teriam de ser emitidos Visas provisórios (D'Arcy, 2006; Dillon, 2005). Foi pedido aos Estados Unidos da América um prolongamento deste prazo devido a dificuldades na colocação da tecnologia bio métrica nos passaportes, mas a generalidade dos países da União Europeia disponibiliza este tipo de tecnologia desde meados de 2008.

Curiosamente, desde o 11 de Setembro de 2001 que seria de esperar um grande investimento por parte das indústrias do sector privado na segurança. Mas a verdade é que tal não aconteceu, podendo mesmo ser considerada inquietante a inexistência deste tipo de investimentos (D'Arcy, 2006; Dillon, 2005). As indústrias privadas esperavam um apoio governamental mas – e à excepção das indústrias que já sofreram algum ataque terrorista, como a aviação – estes não são comuns¹⁵. Sendo da tutela privada, o investimento em segurança acarreta custos contra uma ameaça incerta. Por isso, e no interesse da segurança nacional, é imprescindível recorrer a incentivos fiscais para que sejam adoptadas

13 Inicialmente pensou-se que a Comissão Europeia levantaria mais objecções no que respeita à partilha desta informação com os Estados Unidos da América. Contudo, a Comissão interpretou a legislação de forma flexível permitindo essa partilha de informação, que deve ser mantida por um período máximo de 3,5 anos. E não levantou impedimentos quanto à sua partilha com outras instituições internacionais envolvidas na luta contra o terrorismo.

14 O USA PATRIOT Act, comumente conhecido como "Patriot" Act, é o acrónimo de "Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001". Esta legislação de combate ao terrorismo alargou o âmbito da autoridade das agências governamentais de segurança, com o intuito específico de combater o terrorismo nos Estados Unidos da América e no estrangeiro.

15 Em 2005 o Presidente George W. Bush subscreveu o "Terrorism Risk Insurance Revision Act" (TRIRA). De acordo com esta legislação o governo norte-americano dará apoio às companhias de seguros, até um montante pré-acordado, em caso de um ataque terrorista.

as medidas de segurança adequadas. Além do mais, um outro incentivo para o investimento em segurança no sector privado é, justamente, o efeito de contaminação: um elo mais fraco em termos de segurança pode colocar em risco todo um sector estratégico para uma nação.

5. Políticas de segurança nacional, *intelligence* e defesa

No último ponto deste capítulo tomaremos como referência uma possível área de convergência entre segurança, *intelligence* e defesa, uma matéria que se constitui – dada a sua natureza – como uma problemática securitária de central importância na actualidade. Assim sendo, abordaremos o caso paradigmático dos Estados Unidos da América, enquadrando a situação da União Europeia e de Portugal.

É certo que, após o 11 de Setembro, os Estados Unidos adoptaram como prioridades a luta contra o terrorismo e a segurança nacional. Mas num contexto de globalização económica e das pessoas também as matérias de segurança assumem uma visibilidade global. Acresce que, hodiernamente, as fronteiras e o mar – por si só – já não delimitam e protegem um país. A segurança nacional passa, pois, por um reforço da cooperação entre países de forma a combater o terrorismo e – em particular nesta nova frente de ameaças à segurança de pessoas e bens – por um encorajamento da participação da União Europeia, e de cada um dos seus parceiros individualmente, nos teatros da segurança nacional e internacional. Devemos, desde logo, deixar claro que falar de convergência é diferente de falar de integração pelo que, entre modelos mistos, é possível encontrar formas de trabalho e de intervenção adequadas. Todavia, torna-se cada vez mais claro que – na concepção de um sistema transversal de segurança no novo quadro de riscos e de ameaças – o investimento nas informações e na *intelligence* constitui uma aposta estratégica (Pereira *et. al.* 2005).

Desde o 11 de Setembro de 2001 que os Estados Unidos da América e a União Europeia percorreram um longo caminho na guerra contra o terrorismo (Almeida, 2006^a). Apesar de assumirem pontos de vista distintos em muitas questões, conseguiram ultrapassar a grande maioria das dificuldades e conceber mecanismos de cooperação entre as duas potências. Falta, contudo, melhorar a partilha de informação entre as diferentes instituições e organizações. As questões sobre a partilha de informação são – como é sabido – de grande relevância para a segurança nacional. Esta repartição deve, portanto, ser regulamentada de forma a garantir aos diferentes agentes que não é utilizada de forma

abusiva e que a segurança dos dados é garantida: não se pretende atingir um sistema de informação único mas sim o intercâmbio da informação entre os diferentes países. E já existe um conjunto de informações armazenadas que poderiam ser utilizadas na guerra contra o terrorismo, como são o caso, por exemplo, da base de dados sobre passaportes perdidos e roubados da Interpol, ou da base de dados da Eurodac, que contém informação sobre os indivíduos que procuram asilo político.

Outra questão recorrentemente levantada é a do papel das diferentes organizações americanas na Europa. Desde o 11 de Setembro – onde tudo verdadeiramente começou – que proliferaram novas instituições com um papel de relevo na guerra contra o terrorismo que reclamam ser reconhecidas na diplomacia norte-americana (Ferreira, 2007). A existência de vários departamentos e organizações veio, igualmente, dificultar as ligações e o intercâmbio de informação entre e intra países. E esta indefinição também se faz sentir nas decisões dos Países: por vezes, não se sabe quem é o responsável, ou quem terá poder para tomar decisões sobre um determinado tema.

A Europa também é, neste enquadramento, um parceiro económico importante para os Estados Unidos, existindo entre os dois blocos uma relação bilateral com um intenso tráfego de bens e pessoas, subsistindo – por isso mesmo – acordos que facilitam a circulação de pessoas entre os dois países. Ora esta circunstância de existir um forte tráfego entre estes dois países, aliada ao facto de estar sediada na Europa uma forte comunidade muçulmana, torna a União Europeia um alvo para o recrutamento de terroristas, bem como para os seus ataques. E os países Europeus são – conforme se percebe – os parceiros do governo americano com mais meios para colocar em prática novas medidas de segurança: *ipso facto*, a circunstância de serem membros da União Europeia leva a que os seus interesses sejam ouvidos, mesmo quando podem ser contraditórios com os interesses norte-americanos.

Em matéria de cooperação internacional conseguir a colaboração entre diversos países – com valores e percursos históricos diferentes – mostra-se ainda mais complexo. Gerir este tipo de cooperação é – note-se bem – uma tarefa extremamente complicada, dada a dificuldade que se sente, desde logo, no que respeita à definição da dimensão das ameaças terroristas, mas uma forma de simplificá-la passa por determinar o papel que cada país tem na “*homeland security*”¹⁶.

16 Muitos dos países ditos menos desenvolvidos, apesar de estarem envolvidos em trocas comerciais e circulação de passageiros com os Estados Unidos da América, não têm meios para instalar algumas medidas de

A cooperação entre os Estados Unidos da América e a Europa traduz uma relação já antiga. Desde há muito que os dois blocos partilham informação, sendo que os ataques do 11 de Setembro vieram consolidar estas permutas. No entanto, e se nos reportamos ao conceito de “*homeland security*”, este é sobretudo norte-americano, embora isso não implique que as medidas securitárias adoptadas pelos diversos países sejam impostas pelos Estados Unidos nem aceites pela União Europeia. E isto por duas ordens de razões: (1) por um lado, é essencial uma negociação para determinar quais as medidas a ser implementadas; e, por outro lado, (2) os Estados Unidos e alguns países Europeus têm visões diferentes sobre a melhor forma de lidar contra o terrorismo. Mesmo depois dos ataques terroristas em Madrid, em 2004, e Londres, em 2005, prevalecem diversas posições sobre como combater o terrorismo: muitos contestam a aplicação do termo “guerra” contra o terrorismo; outros recusam aceitar a guerra no Iraque como uma forma de destruir a al-Qaeda, considerando-a como uma manobra de diversão, ou mesmo como um incentivo para o recrutamento de terroristas.

A descentralização de poderes na Europa acarreta, portanto, dificuldades acrescidas para os Estados Unidos. Como vimos, na União Europeia os diferentes membros têm formas distintas de encarar a ameaça do terrorismo: países que não foram alvo de nenhum atentado terão mais relutância em despendar recursos financeiros neste campo; e não há – neste particular – uma posição unívoca entre os diferentes membros. Ainda assim, os países europeus reconhecem a importância da luta contra o terrorismo e da cooperação com os Estados Unidos da América, e alguns têm mesmo medidas contra-terroristas mais fortemente implementadas do que nos Estados Unidos, como é o caso da França¹⁷.

Apesar destas dificuldades, foram adoptadas muitas medidas em conjunto pela União Europeia e pelos Estados Unidos no sentido de melhorar a segurança interna. Desde o 11 de Setembro que os EUA e a UE estabeleceram parcerias e mecanismos formais e informais para coordenarem esforços no que respeita à segurança nacional. Procuraram estimular a constante troca de informações entre si para um melhor funcionamento conjunto,

segurança que hoje lhes são exigidas, como é o caso dos passaportes bio métricos, ou da assistência legal, entre outras. Nesta situação podemos encontrar, por exemplo, países como o Paquistão e a Indonésia.

17 Há, pois, quem afirme que os ataques de Madrid poderiam ter sido evitados se os serviços de intelligence do governo Francês, Alemão e Norueguês tivessem partilhado informações, as quais poderiam ter levado à captura de alguns suspeitos. Por tudo isto, o facto de não existirem fronteiras vigiadas entre os diferentes países da União Europeia facilita a circulação de pessoas, mas – e ao mesmo tempo – auxilia também a circulação de criminosos, comportando preocupações acrescidas para a homeland security.

estimulando as relações das instituições norte-americanas com a *Europol* e o *Eurojust*: por exemplo, depois do 11 de Setembro os Estados Unidos da América assinaram com a União Europeia tratados e extradição de criminosos; estes não estão relacionados apenas com terroristas mas também com criminosos comuns, obrigando todos os países membros a assinar acordos nacionais com os Estados Unidos com condições semelhantes às aceites pela União Europeia. E estes acordos tendem a facilitar o processo de extradição, permitindo simplificar a troca de informação sobre os processos.

Vejamos, de forma breve, o caso do Tratado de Assistência Jurídica Mútua (*Agreement on Mutual Legal Assistance* - MLA). Este pressupõe cooperação entre as diferentes instituições legais dos EUA e da UE, para partilha de informação, auxílio na investigação e mesmo para a prestação de testemunhos via videoconferência. Mas a cooperação a nível de processo judiciais sempre foi difícil, quer pela necessidade de um maior escrutínio dos processos quer pela disparidade de processos judiciais, mesmo a nível europeu. Os países europeus opõem-se à pena de morte, aplicada nos Estados Unidos, e não concordam com muitas das acções extra judiciais utilizadas na “guerra” contra o terrorismo; no entanto, esta posição vem dificultar ainda mais a cooperação judicial uma vez que, apesar destes obstáculos, a principal oposição para essa cooperação é a possibilidade de incluir material resultante das investigações dos serviços secretos como provas jurídicas, sentida em ambos os lados, UE e EUA. E a dificuldade desta cooperação é acrescida quando se trata da cooperação de entidades judiciais e de serviços secretos, quer porque seguem procedimentos diferentes, quer pela desconfiança sentida pelas organizações secretas.

Torna-se, portanto, necessário estabelecer procedimentos que permitam às entidades judiciais utilizar informações recolhidas pelas instituições dos serviços secretos, bem como restabelecer a confiança entre estas instituições de forma a facilitar a comunicação entre si. Além disso, os Estados Unidos da América têm a lucrar com um controlo Europeu mais acentuado para as questões de segurança (Kayyem e Pangi, 2003).

Ora na União Europeia verifica-se um alargamento das fronteiras dos diferentes Estados-membros mas não se verificou, em simultâneo, a criação de uma entidade policial e judicial Europeia o que, por sua vez, dificulta o funcionamento de mecanismos de segurança e a partilha de informação. A transição para um organismo europeu de segurança será – por maioria de razão – lenta mas útil para a aplicação de medidas de segurança e partilha de informação na luta contra o terrorismo; contudo, a criação de uma área única de segurança

e justiça se vai de encontro – é verdade – a uma necessidade americana, é também um objectivo Europeu com objectivos específicos que nem sempre correspondem às necessidades americanas.

No caso de Portugal, a visão da segurança nacional contempla duas vertentes: a segurança externa e a segurança interna, embora estas caminhem no sentido de uma gradual partilha ou integração de meios (Loureiro dos Santos, 2008). A segurança externa está ligada à defesa nacional, sendo os seus objectivos definidos no art. 273, nº 2 da Constituição da Republica Portuguesa que os explicita nos seguintes termos: “garantir (...) a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaças externas”. A Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas estabelece uma concepção de segurança ligada à defesa, considerando designadamente que “a defesa nacional é a actividade desenvolvida pelo Estado e pelos cidadãos no sentido de garantir (...) a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaças externas”.

Por seu turno, o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) estabelece dois Espaços Estratégicos de Interesse Nacional e identifica as ameaças (externas) relevantes. Considera o Espaço Estratégico de Interesse Nacional Permanente (EEINP) e o Espaço Estratégico de Interesse Nacional Conjuntural (EEINC) que, apesar da sua amplitude, asseguram do ponto de vista das informações, a orientação regional do esforço de pesquisa. Concretamente, o CEDN considera três ameaças relevantes: (1) o terrorismo; (2) o desenvolvimento e a proliferação não regulada de armas de destruição maciça, de natureza nuclear, radiológica, biológica ou química; e (3) o crime organizado transnacional. Serão estes três tipos de ameaças que poderão, portanto, orientar uma acção mais concertada em matéria de cooperação entre informações policiais, informações militares e serviços de informações. Uma cooperação que se torna, naturalmente, cada vez mais urgente no contexto de alguma indefinição no plano das políticas de segurança nacional.

6. As políticas públicas de segurança e as FSS em Portugal

As constantes dificuldades orçamentais apresentadas em Portugal pelas FSS – Forças e Serviços de Segurança – são sinais que representam - em meu entender - o resultado do círculo vicioso em que as questões orçamentais estão hoje envolvidas, e ao

qual o Ministério da Administração Interna (MAI) também não escapou (Almeida, 2010). Ou seja: não foram tomadas medidas de racionalização das despesas e - perante a ausência de um modelo de polícia que definisse de forma clara quais são os órgãos e estruturas de polícia necessários e onde, pelo contrário, existem duplicações - o caminho foi o de, casuisticamente e sem estratégia, responder a necessidades. Neste particular, vale a pena atentar nos custos em despesas correntes por colaborador das principais Forças de Segurança (FS): em cálculos para os dados de 2009, cada guarda da nossa GNR custa 24,942 euros por ano, cada agente da nossa PSP custa 25,208 euros, cada um dos nossos guardas prisionais 37,364 euros, cada agente da nossa PJ 39,057 euros, e cada funcionário do SEF 51,958 euros anuais (quadro 6).

Quadro 6: Orçamento para Despesas de Funcionamento de 5 Forças de Segurança e valor médio por Colaborador em 2009

	GNR	PSP	GP	PJ	SEF
Orçamento para Despesas de Funcionamento, em Euros (A)	647.938.386	564.929.610	221.382.777	102.760.000	74.560.000
Total de Colaboradores (B)	25.704	22.650	5.925	2.631	1.435
A / B	25.208	24.942	37.364	39.057	51.958

Fontes: Orçamentos e Relatórios de Actividades do MAI, MJ, GNR, PSP, SEF; Ranking da Informa D&B; cálculos do autor.

Legenda: GNR – Guarda Nacional Republicana; PSP – Polícia de Segurança Pública; GP – Guardas Prisionais (total da Direcção Geral); PJ – Polícia Judiciária; SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

Num momento de viragem e torna-se urgente que se pense de forma séria – e sem reserva mental - a questão a questão da unificação das Polícias, vista na perspectiva de uma clarificação do modelo. A realidade é que já haviam sido - em tempo útil - apresentadas um conjunto de medidas pelo Estudo da Consultora *Accenture* (quadro 7).

Quadro 7: Propostas de Racionalização na PSP e GNR – Cenário *Accenture de 2006*

Proposta	Principal Resultado Esperado	Poupança Estimada
- Reconversão de Recursos Operacionais e Utilização de Civis em Áreas Não Operacionais	Reconversão de cerca 2.580 recursos na GNR e PSP	37,8M€ em formação e 54,6M€/ano em salários
- Externalização de Áreas de Obras, Limpezas, Messes, Oficinas, e Centro Gráfico (GNR)	Libertação dos 1.347 recursos (GNR) e de 481 recursos (PSP)	47,6M€/ano que podem ser negociados
- Implementação de Serviços Partilhados nas	<i>Benchmarks</i> Sector Privado com reduções médias de custos na	9,3M€/ano em salários

Áreas de Recursos Humanos e Contabilidade	ordem dos 35% (Recursos Humanos) a 55% (Financeira)	
- Eliminação do nível de Brigada e revisão dos Grupos do dispositivo territorial da GNR	Libertação dos 1.083 recursos (1.061 militares) afectos ao nível de Brigada para reafecção a outros níveis/funções	17,3M€ em formação e 21,2M€/ano em salários
- Revisão do enquadramento orgânico da Brigada Fiscal da GNR	Eliminação das estruturas de suporte existentes aos vários níveis da Brigada Fiscal e dos custos associados aos salários dos RH que transitam para o Ministério das Finanças	31,6M€ em formação e 38,7M€/ano em salários
- Integração da Brigada de Trânsito no dispositivo territorial da GNR	Libertação de 286 RH do nível Brigada e 131 RH do nível Grupo para reafecção a outros níveis/funções	6,7M€ em formação e 8,2M€/ano em salários
- Criação de Unidade de Intervenção e Unidade de Representação na GNR	Concentração física de recursos e libertação de um mínimo de 250 recursos, de acordo com estudos do Regimento de Infantaria e Regimento de Cavalaria	4M€ em formação e 4,9M€/ano em salários
- Transferência Competências de Trânsito nas áreas de Lisboa e Porto para as Polícias Municipais	Eliminação dos custos associados aos salários dos RH que transitam para as Polícias Municipais e libertação de 445 recursos para reafecção a outros níveis/funções	4,9M€ em formação e 8,7M€/ano em salários
- Articulação e Transferência de Competências da PSP e da GNR para os Organismos Centrais do MAI	Transferência das competências e recursos nestes domínios para os novos órgãos do MAI e manutenção nas estruturas da PSP e da GNR (Núcleos) de um nº mínimo de elementos especialistas de ligação aos órgãos centrais do MAI, com libertação de um mínimo de 340 recursos	4,8M€ em formação e 6,7M€/ano em salários

Fonte: Adaptado de Estudo da Consultora Accenture - *Racionalização de Estruturas da GNE e da PSP – Relatório Final de Agosto de 2006*; disponibilizado em www.mai.gov.pt.

A motivação para a eficácia das FS será a de “fazer mais com menos”, reduzindo custos e simultaneamente melhorando a qualidade no serviço prestado às populações. Como é que isto poderá ser possível? Essencialmente de três maneiras. Em primeiro, libertando recursos humanos. Em segundo, poupando dinheiro, uma vez que a unificação das Polícias permitiria ganhos estimados superiores a 100 milhões de euros por ano, considerando a redução dos custos de formação e de pessoal (quadro 2). Por fim, e em terceiro, unificando serviços e procedimentos, permitindo racionalizar gastos e simultaneamente pensar na qualidade do atendimento dos potenciais “clientes” das polícias que, afinal, somos todos nós.

Mas se falamos em unificação e racionalização estes pressupostos não significam – deixemos claro – univocidade. A potencial existência de uma Polícia Nacional não significará, naturalmente, um tratamento indiferenciado das suas atribuições e competências. Bem pelo contrário, os princípios devem ser – em meu entender – dois: o princípio da especialização, com a criação de unidades orgânicas de intervenção nacional e, eventualmente, internacional com competências claramente definidas; e o princípio da complementaridade, pensando-se na intervenção das Forças Armadas em território nacional nos momentos e circunstâncias em que a intervenção das Forças de Segurança se revele, pela sua natureza e meios, menos adequada, sendo esta complementada por uma Guarda Nacional.

Bibliografia

ALMEIDA, Paulo Pereira de (2006), “A estratégia de defesa dos Estados Unidos da América no Mundo”, *Segurança e Defesa*, n.º 1, pp. 3-8.

ALMEIDA, Paulo Pereira de (2008a), “Segurança e resposta a crises: análise ao caso dos EUA”, *Segurança e Defesa*, n.º 6, pp. 109-111.

ALMEIDA, Paulo Pereira de (2008b), “Políticas de Segurança: visão de futuro”, *Segurança e Defesa*, n.º 8, pp. 50-55.

ALMEIDA, Paulo Pereira de (2010), ““E agora? Reformar as forças de segurança e ‘fazer mais com menos’” em Horário Piriquito (org.), *Portugal: E agora? Que fazer?*, Lisboa e Pão Paulo, Editora BNomics, pp. 145-147.

ARMISTEAD, Edwin L. (2004), *Information Operations: warfare and the hard reality of soft power*, Herndon, Potomac Books.

BACELAR GOUVEIA, Jorge e PEREIRA, Rui (2007), *Estudos de Direito e Segurança*, Coimbra, Almedina.

BRIMMER, Esther (2006), *Transforming Homeland Security*, Washington, DC., Center for Transatlantic Relations.

BROWN, Michael E. (2003), *Grave New World: security challenges in the twenty-first century*, Washington, DC., Georgetown University Press, Center for Peace and Security Studies.

BRYCE, Robert (2008), *Gusher of Lies. The Dangerous Delusions of Energy Independence*, New York, PublicAffairs.

COLLINS, Alan (2010), *Contemporary Security Studies*, New York, Oxford University Press.

D'ARCY, Michael *et al.* (2006), *Protecting the Homeland-2006/2007*, Washington, DC., Brookings Institution Press.

DAVIS, Lynn *et al.* (2003), *Individual Preparedness and Response to Chemical, Radiological, Nuclear, and Biological Terrorist Attacks*, California, RAND Corporation.

DILLON, Michael (ed.) (2005), *Complexity, Networks, and Resilience. Interdependence and Security in the 21st Century*, Washington, DC., Brookings Institution Press and Royal Institute of International Affairs.

HEYMANN, Philip B. (2003), *Terrorism, Freedom, and Security: winning without war*, Cambridge, Massachussets, MIT Press-Belfer Center for Science and International Affairs.

JACKSON, Brian *et al.* (2008), *Evaluating Novel Threats to the Homeland. Unmanned Aerial Vehicles and Cruise Missiles*, Califórnia, RAND Corporation.

JOHNSTON, Les (2000), *Policing Britain: risk, security and governance*, New Jearsey, Pearson Publishing-Longman.

JONES, Seth G. (2005), *Establishing Law and Order After Conflict*, California, RAND Corporation.

KAYYEM, Juliette e PANGI, Robyn (2003), *First to Arrive: state and local responses to terrorism*, Massachusetts, MIT Press

LEANING, Jennifer e ARIE, Sam (2003), "Human Security: a framework for assessment in conflict and transition" *Harvard Center for Population Studies*.

LIBICKI, Martin C. *et al.* (2007), *Exploring Terrorist Targeting Preferences*, California, RAND Corporation.

LOUREIRO DOS SANTOS, José Alberto (2008), "Segurança e defesa: um passo largo no caminho certo", *Segurança e Defesa*, n.º 6, pp. 76 e 77.

NORTHHOUSE, Clayton (2005), *Protecting What Matters. Technology, Security, and Liberty Since 9/11*, Washington, DC., Brookings Institution Press and the Computer Ethics Institute.

PATTERSON, Tom e BLUE, Scott Gleeson (2005), *Mapping Security: the corporate security sourcebook for today's Global Economy*, New Jearsey, Pearson Publishing-Addison-Wesley.

PEREIRA, Rui *et al.* (2005), *As Teias do Terror*, Lisboa, Ésquilo.

PERROW, Charles (2007), *The Next Catastrophe: reducing our vulnerabilities to natural, industrial, and terrorist disasters*, Princeton, Princeton University Press.

ROMANA, Heitor (2008), "Informações: uma reflexão teórica", *Segurança e Defesa*, n.º 6, pp. 98-101.

SHIRK, Susan L. (2007), *China: fragile superpower*, New York, Oxford University Press.

TAYLOR, Robert W. *et al.* (2006), *Digital Crime and Digital Terrorism*, New Jearsey, Pearson Publishing-Prentice-Hall.

WILLIS, Henry H. *et al.* (2006), *Protecting Emergency Responders*, California, RAND Corporation.

WOOD, Jennifer e DUPONT, Benoît (2006), *Democracy, Society and the Governance of Security*, New York, Cambridge University Press.

2. Prevenção e Segurança: Políticas e Estratégias

PEDRO CLEMENTE

“É melhor o fim de uma coisa que o seu princípio”.¹⁸

1. Políticas públicas de segurança

A segurança pertence ao foro soberano do Estado. Aliás, a tutela pública prevalece sobre a privada: a polícia serve de “garante da liberdade do cidadão face às ofensas ilícitas”¹⁹. Embora Portugal seja membro da União Europeia, a liberdade de prestação de serviços no território nacional, por empresas comunitárias, não abrange os serviços de segurança privada, nem sequer os serviços policiais.²⁰

Mais do que um símbolo, a segurança é um desígnio nacional, porém, em Portugal, a prossecução da função securitária não sucede ainda num sistema integrador dos diferentes subsistemas – da segurança interna e da protecção civil à defesa nacional e à comunidade de informações: Sistema Integrado de Segurança Nacional. Eis um passo a dar...

A polícia é um instrumento da política: a governança da segurança alicerça-se na acção policial, sobretudo nos resultados tangíveis da luta contra o crime.

As políticas de segurança são parte das políticas públicas, quer dizer, a “política pública compreende as decisões governamentais destinadas a resolver problemas.”²¹ Seja acto, seja omissão, as políticas de segurança são tudo aquilo que constitui matéria de opção do governo.

O Estado não vive fechado sobre si, pois, partilha o poder em matéria de segurança no plano internacional, como no espaço Schengen. No plano interno, o Estado central partilha a execução das políticas de segurança com o poder autárquico, via polícia municipal.

Mais que uma questão de Estado, a prossecução da segurança é um desafio à sociedade política; esteve na origem das sucessivas reformas do sistema policial português.

18 Eclesiastes (7, 8).

19 VALENTE, Manuel Monteiro Guedes Valente (2011). Teoria Geral do Direito Policial, 3.^a edição. Coimbra: Edições Almedina, p. 31.

20 Artigo 3.º, n.º 3, alíneas i) e j), do Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de Julho.

21 NAGEL, Stuart (1980). «The Policy Studies Perspective». Public Administration Review, pp. 391-396, apud BILHIM, João (2008). «Políticas Públicas e Agenda Política». Revista de Ciências Sociais e Políticas, n.º 2. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, p. 101.

De facto, a polícia tem sido um laboratório do Estado, desde da criação da Polícia Civil de Lisboa (1867): o experimentalismo vinca as opções das políticas de segurança pública na III.º República.

Agora, o próximo passo dar é a passagem nos serviços policiais do modelo burocrático ao modelo empresarial (de gestão pública), maiormente na Polícia de Segurança Pública (PSP).

Hodiernamente, a demanda da segurança exige soluções à medida dos problemas, baseada na gestão de riscos e das expectativas, seja numa superfície de grande concentração humana - do hipermercado ao estádio de futebol -, seja numa residência isolada...

A resposta da anterior governança consistiu na celebração de contratos locais de segurança, como no concelho de Loures. No horizonte, esgotado o modelo de policiamento de proximidade, perfilha-se a polícia integral de bairro, alicerçada no patrulhamento guiado pelas informações (georreferenciadas) e na execução de objectivos operacionais.

Mais, não podendo o Estado português garantir sozinho a segurança interna, por limitação orçamental, cabe-lhe regular a produção da seguridade por actores privados e articulá-la com os actores institucionais. Assim, as políticas de segurança em Portugal não se limitam mais ao sector público, mas projectam-se no sector privado (desde 1986).

No final de 2009, o número de vigilantes activos afecto à segurança privada era de 40.523, o que representou um aumento de 4% relativamente a 2008, segundo o Relatório Anual de Segurança Privada de 2009,²² e, ainda assim, inferior ao total de efectivos das forças de segurança²³ em 2009 – a Guarda Nacional Republicana (GNR), com um efectivo de 26.694 militares, e a Polícia de Segurança Pública (PSP), com 23.945 funcionários (dotados de funções policiais).

Enfim, não há segurança pública sem a participação do sector privado, nem tão-pouco a produção da segurança pode ficar refém dos interesses do sector privado – da mão invisível do mercado: outrora, cada um por si; após a institucionalização dos Quadrilheiros (1383), uns tantos por todos (à noite); de 1986 em diante, uns por certos e outros por todos; no provir próximo, uns e outros por todos.

2. Democracia e mercado - erupção da crise

²² O mais recente disponível ao público.

²³ Mapa de pessoal militar da GNR – Plano de Actividades para 2010 da GNR; mapa de pessoal com funções policiais – Plano de Actividades para 2010 da PSP.

A democracia e o mercado marcam a condição humana: o mercado atribui recursos escassos à produção de bens privados, enquanto a democracia distribui recursos escassos à produção de bens públicos. A democracia precisa do mercado, porque “não pode haver liberdade política sem liberdade económica”. Por sua vez, o mercado, nunca infalível e jamais justo, necessita da democracia “para proteger os direitos de propriedade”²⁴ e a liberdade empresarial. Todavia, a democracia restringe-se ao território do Estado, enquanto o mercado funciona sem fronteiras. Por enquanto, não há um Estado planetário; apenas o mercado é global, sem que o Estado o seja também, o que sucede de modo inédito na história humana.

Necessidade básica da vida social, a segurança é um bem público, cuja produção cabe ao Estado, bem como ao sector privado: “A public good is a ‘good’ or service which is available to all. Pure public goods are those which are produced by the state, rather than by the market.”²⁵ Facto emergente, certas funções públicas são, cada vez mais, assegurados por entidades privadas e, paralelamente, os cidadãos delegam, cada vez mais, no contrato privado aquilo que antes resultava apenas do contrato social, inclusive no domínio da segurança, reflectindo a passagem do Estado-providência ao Estado-regulador.

Tudo corria bem no Ocidente, graças à liberdade política, à iniciativa individual, ao crédito acessível e ao progresso técnico. Eis que surgiu a crise financeira (no icónico dia 15 de Setembro de 2008), quando o Banco *Lehman Brothers* pediu a protecção ao abrigo da lei americana das falências, deixando o sistema financeiro internacional à beira do abismo. Os efeitos nefastos atingiram a Europa, logo Portugal, perdurando ainda no tecido económico.

A humanidade sempre passou por várias crises – das económicas às religiosas. Aliás, a crise é parte estrutural do capitalismo. A actual crise financeira não representa a primeira da história ocidental – é tão-só a primeira à escala planetária; surgiu após um período de crescimento ímpar, proporcionado pela queda do Muro de Berlim (1989) e pela conversão da China à economia de mercado, a par da desregulação do mercado financeiro.

3. Portugal – da crise à oportunidade

Portugal possui uma sociedade dependente do Estado, desde da sua fundação em 1139, seja no domínio da segurança, seja noutros domínios – da saúde à educação -, o que se traduz na dimensão excessiva do Estado-providência, face à capacidade económica do

24 ATTALI, Jacques (2009). A crise, e agora?. Lisboa: Tribuna da História, p. 116.

25 PARSONS, Wayne (1997, reprinted). Public Policy – An Introduction to the Theory and Practice of Policymaking. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, p. 10.

país,²⁶ visível na sucessão de défices orçamentais, desde 1974. Por ser improvável o aumento do subsídio público, as políticas de segurança precisam de soluções inovadoras que acrescentam valor público, através do fomento da responsabilização dos actores e da eficiência da acção policial.

Pura verdade, a República Portuguesa vive uma grave crise financeira, cuja opção da governança se limita à redução da despesa pública, através da diminuição do peso do Estado na economia e do aumento da produtividade. A solução da governança reflectir-se-á na produção da segurança.

A crise cria oportunidades - mesmo no domínio da segurança. Portugal superou sempre as piores crises da sua história – de 1383 a 1974...

4. Nova agenda de segurança - impulso reformista

Mais do que um símbolo, a segurança é um desígnio nacional, porém, em Portugal, a prossecução da função de segurança não sucede ainda num quadro de um sistema integrador dos diferentes sistemas compósitos – da segurança interna e da protecção civil à defesa nacional e à comunidade de informações. Por tudo isso, no domínio da segurança interna, uma nova agenda tem de apostar:

- Na racionalização funcional do modelo produtivo dos serviços policiais, incluindo a automatização de tarefas e a partilha de informação, a par da renovação da arquitectura do sistema policial, um legado da Primeira República (1910-1926);
- Na estratégia de prevenção da incivilidade, ancorada na videovigilância das áreas de maior incidência criminal (ou de percepção de insegurança), aliada ao policiamento orientado pelas informações preditivas.

Aquém disso, ter-se-á de pugnar pelo reforço do apoio social ao pessoal das forças de segurança (via serviços sociais²⁷) e pela sustentabilidade financeira dos corpos policiais (com redução de custos de contexto²⁸ e a captação de receitas adicionais²⁹. A redução de

26 AMARAL, Luciano (2010). Economia Portuguesa – as últimas décadas. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, p. 51.

27 Por exemplo: ampliar as vagas nas residências de co-habitação social, para os agentes deslocalizados da PSP.

28 Por exemplo: externalizar a gestão do parque de impressão do dispositivo operacional das forças de segurança, incluindo os equipamentos e os consumíveis, ou consignar a realização de certos procedimentos iniciais de licenciamento e emissão de cartões às associações empresariais do sector da segurança privada, mediante protocolo.

29 Por exemplo: concessionar as messes e bares das forças de segurança, para gerar uma receita adicional.

custos, através da externalização³⁰ de certas actividades, permitiria a libertação de fundos para investir na melhoria das condições de trabalho dos profissionais policiais e do atendimento ao público. Porventura, a racionalização da despesa contribuiria para a resolução de problemas pendentes nas forças de segurança, como os decorrentes de um sistema dual de remunerações.

Enfim, a reforma há-de assentar no cliente (interno e externo), no processo interno e na vertente financeira, envolvendo as partes interessadas, incluindo as associações sindicais e autarquias locais. (Não basta olhar a dimensão operacional.) A isso juntar-se-á a liderança estratégica. Só assim haverá sucesso!

O programa do XIX.º Governo da República³¹ preconiza a mudança do sistema policial português,³² embora aquém da reforma inicialmente anunciada, por vicissitudes diversas.

A segurança pública tem sido palco de reformas avulsas, sempre inacabadas, desde 1992. Agora, o quadro das finanças públicas estimula quer o aprofundamento do vector tecnológico no patrulhamento proximal e na investigação da criminal das forças de segurança, quer o incremento das competências dos seus recursos humanos, quer ainda a primazia do princípio de gestão sob o princípio de comando, assente na relação custo-benefício³³. É de realçar que, em 2011, a PSP é a polícia criminal com o menor orçamento *per capita* - 26.996 euros.

Igualmente, estimula a revisão do dispositivo orgânico da PSP, apostando-se na regionalização dos comandos, através da agregação de distritos, e na revisão da rede de esquadras em Lisboa e Porto, com a segregação do sector operacional da função de atendimento presencial, através da criação do balcão único de atendimento em Lisboa e Porto.

Obviamente, as forças de segurança enfrentam um desafio sem precedentes, que impõe mesmo a “reforma do sistema de saúde”³⁴, com a maximização da capacidade instalada, e decorre do Memorando de Entendimento da *Troika*³⁵: “To achieve a self sustainable model

30 A externalização (ou outsourcing) é o uso de recursos externos para efectuar actividades antes realizadas por recursos internos e em que o serviço público, sem deixar de ser responsável pela função, contrata a terceiros a sua execução.

31 Consultável em: <http://www.portugal.gov.pt> (15/09/2011).

32 ALMEIDA, Paulo Pereira de Almeida (2011). «Uma reforma falhada». Diário de Notícias, n.º 51940, Ano 147, de 24/06/11, p.55.

33 Apoiada no Plano Oficial de Contabilidade Pública, vulgo POCP (anexo ao artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro), sobretudo nos centros de custos operacionais.

34 Administração Interna - Programa do XIX.º Governo da República Portuguesa, p. 69. Consultável em: <http://www.portugal.gov.pt> (15/09/2011).

35 Memorando de Entendimento entre o Governo Português e o Banco Central Europeu, a Comissão Europeia e o Fundo Monetário Internacional, vulgo Troika.

for health-benefits schemes for civil servants the overall budgetary cost of existing schemes – ADSE, ADM (Armed Forces) and SAD (Police Services) – will be reduced by 30% in 2012 and a further 20% in 2013, at all levels of general government.”³⁶ O desiderato final será o auto-financiamento dos subsistemas de saúde das forças de segurança em 2016.

Entretanto, e apesar de ser quase expectável a revisão das tabelas de comparticipação por actos médicos, para reduzir a despesa corrente – encargos com a saúde³⁷ -, urge implementar medidas inovadoras, que sejam capazes de garantir um apoio de qualidade aos utentes, como a marcação automática de consultas, associada à agenda dos médicos, a partir do acesso ao portal social de cada força de segurança. Agora, é o tempo certo para agregar os subsistemas de saúde das forças de segurança aos respectivos serviços sociais, à imagem do sucedido no universo militar.

Por onde ir? Assim, o porvir da PSP há-de de passar por:

- Institucionalizar a Unidade de Serviços Partilhados, no que tange ao apoio administrativo e logístico, racionalizados meios e libertando recursos humanos;
- Aprofundar a envolvimento das partes interessadas no processo de licenciamento – das armas à segurança privada -, sobretudo do sector associativo empresarial, através de uma plataforma comum e transaccional, congregando sinergias e, assim, eliminando custos de contexto, além de gerar uma maior eficiência procedimental;
- Apostar na eficiência energética, aquando da aquisição de equipamento informático e de comunicações, de climatização e de iluminação, para diminuir a factura do consumo eléctrico, substituindo a iluminação menos eficiente energeticamente nas instalações;
- Universalizar a separação de papel para reciclar, salvo quanto à documentação classificada, (enquanto não ocorre a desmaterialização documental);
- Fomentar a poupança energética das viaturas, através da adopção de regras de condução urbana, maiormente a moderação de velocidade no giro de patrulhamento ou o recurso à condução menos agressiva;
- Adquirir veículos híbridos (eléctricos, gás e biodiesel), no quadro da renovação da frota automóvel, e evitar a aquisição de veículos de baixa eficiência energética, logo, mais poluentes ou de manutenção mais dispendiosa, reduzindo custos significativos.

Aliás, o próprio legislador já aponta esse caminho ao indicar que uma adjudicação pode ser feita segundo o critério “da proposta economicamente mais vantajosa para a entidade

36 Point 3.52. Attachment I: Portugal - Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality, May 17, 2011, p. 48. Consultável em: <http://www.portugal.gov.pt> (15/09/2011).

37 Anexo II – Classificação económica das despesas públicas - ao n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro.

adjudicante”³⁸. Na escolha influem factores como a qualidade, o custo de utilização, as características ambientais, entre outros, e não apenas o preço de aquisição do bem ou serviço.

Certamente, a inovação permite poupar, para investir onde seja necessário.

5. Segurança – uma liberdade republicana

Primeira liberdade cívica da República Portuguesa, a segurança garante o exercício tranquilo de direitos pessoais, liberto de ameaças. O direito à segurança forma um par com o direito à liberdade – não há segurança dissociada da liberdade: “La sécurité est un droit, parce qu’elle est une des premières libertés qui permet l’expression de toutes les autres.”³⁹

Ninguém “entregou gratuitamente parte da própria liberdade visando o bem comum”⁴⁰; apenas a necessidade de segurança constrange os Homens a cederem uma parte da sua liberdade, para assim poderem usufruir da restante. Cada indivíduo coloca no depósito público a porção mínima que baste para induzir os restantes a defendê-lo. As prerrogativas da autoridade policial emanam da parte de liberdade cedida.

Derivada do étimo latino *securitate*, a segurança define-se como a tranquilidade resultante da ausência de perigo. De modo simples, “l’action de sécurité vise à protéger, à rassurer, et à pacifier.”⁴¹

A segurança interna define-se como “l’activité déployée par des professionnels de première ligne en vue de protéger leurs concitoyens contre les dangers associés à la vie en société.”⁴² Face aos valores tutelados, a noção legal de segurança interna⁴³ engloba a de segurança pública, porém, aquela possui uma projecção infraconstitucional, materializada na Lei de Segurança Interna.

38 Artigo 74.º, n.º 1, alínea a), do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro.

39 SARKOZY, Nicolas, apud Luc Rudolph et Christophe Souleze (2007). *Les Stratégies de la Sécurité*. Paris: Presses Universitaires de France, 2007, p. V.

40 BECCARIO, Cesare (1991). *Dos Delitos e das Pena*. São Paulo: Livraria Martins Fontes Editora, p. 45.

41 CUSSON, Maurice et DUPONT, Benoît (2007). *Introduction générale*, in *Traité de Sécurité Intérieure*, Maurice Cusson, Benoît Dupont et Frédéric Lemieux (éd.). Montréal: Les cahiers du Québec – Collection Droit et Criminologie, Éditions Hurtubise HMH, p. 31.

42 Op. cit, p.29.

43 Artigo 1.º, n.º 1, da Lei de Segurança Interna, aprovada pela Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto.

Jamais há Estado sem polícia, porquanto “La garantie des droits de l’homme et du citoyen nécessite une force publique: cette force est donc instituée pour l’avantage de tous, et non pour l’utilité particulière de ceux à qui elle est confiée.”⁴⁴

A divisão do trabalho na sociedade humana conduz à satisfação da necessidade de segurança pelas forças policiais e fazem-no porque “o primeiro sentimento do homem foi o da sua existência, o seu primeiro cuidado o da sua conservação.”⁴⁵ De facto, ao Estado incumbe a tarefa de proteger os cidadãos: “A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do património”⁴⁶.

Por imperativo constitucional⁴⁷, o serviço policial dá prioridade à protecção das pessoas – o cidadão é o centro da actividade policial –, enquanto o sector privado de segurança segue as cláusulas firmadas com o cliente, nomeadamente a de protecção pessoal⁴⁸.

O contrato social impõe a legítima defesa policial do cidadão⁴⁹ (ou heterotutela) em Portugal, com a promulgação da primeira Constituição (1822). A partir de 1911, com a criação da GNR, a produção da segurança incumbe ao serviço policial em todo o território nacional, enquanto, a autodefesa simboliza a excepção, desde a fundação da Polícia Cívica (1867); a força policial age em primeira linha: “A ninguém é lícito o recurso à força com o fim de realizar ou assegurar o próprio direito, salvo nos casos e dentro dos limites declarados na lei.”⁵⁰

No Estado de Direito vigora o primado coercivo do direito público, logo a subsidiariedade do direito privado de coacção, daí que à Administração Pública cabe regular as condições de aplicação da coacção, mas não a exclusividade do seu uso.

O Estado-regulador cede lugar ao Estado-providência. A função reguladora do Estado manifesta-se tanto, via PSP, no licenciamento da actividade de segurança privada, como na avocação da responsabilidade da segurança,⁵¹ pelo comandante local da força de segurança, face à ameaça para os espectadores, ordenando a evacuação do recinto desportivo.

44 Article XII de la Déclaration des Droits de l’Homme et du Citoyen, texte adopté par l’Assemblée Nationale à la séance du lundi de 24 de août de 1784.

45 ROUSSEAU, Jean-Jacques (1999). Discurso sobre a Origem e Fundamentos da Desigualdade entre os Homens. Sintra: Publicações Europa-América, p. 53.

46 Artigo 144.º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

47 Artigos 27.º, n.º 1, e 272.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa (CRP).

48 Artigos 2.º n.º 1, alínea b), e 6.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de Fevereiro

49 Artigo 21.º da CRP.

50 Artigo 1.º do Código do Processo Civil.

51 Artigo 13.º, n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 39/2009, de 30 de Julho.

6. Controlo social: o olho d'Hórus

A ordem nasce do caos e funda-se na utopia. A natureza e a vida social estruturam-se em torno de regularidades – padrões -, designados por normas, cuja agregação relacional constitui uma ordem, tendo algumas delas projecção no tecido social, umas historicamente e outras recentemente, e sendo um instrumento de governação das colectividades: o poder tem horror ao vazio e o povo anseia pela ordem, sobretudo nos Estados falhados ou aquando da explosão de motins urbanos.

A vida social assenta em regras e confronta-se com desvios recorrentes. O comportamento individual varia entre a conformidade e a transgressão. A desviância e a normatividade são faces do mesmo facto social: onde há norma, existe desvio.

Cada sociedade tem a sua marginalidade: o crime é um facto universal. A transgressão esteve na origem da autoridade: a polícia é a agência mais visível de controlo social coactivo

Nem todo o desvio à norma dominante é disfuncional. Aliás, o desvio associal merece uma certa tolerância, maior ou menor, consoante o padrão cultural vigente, enquanto, o desvio anti-social de matriz criminal desencadeia uma reacção do aparelho policial. Quotidianamente, a polícia está em contacto com o pior e o melhor da sociedade.

Ver é essência da polícia: "a polícia é o olho do Estado."⁵² O carácter principal da polícia é a vigilância da comunidade: "Son caractère principal est la vigilance. La société considérée en masse est l'objet de sa sollicitude."⁵³ Hoje, os olhos multiplicam-se para detectar as anomalias ou as derivas suspeitas: do patrulheiro à videovigilância.

7. Ordem e segurança

A ordem procede a humanidade, dada a sua origem biológica. Diversas formas de ordem manifestam-se fora da sociedade humana, como na colmeia, mas só atinge a plenitude na colectividade humana.

Nenhuma sociedade civil cumpre todas as regras: ao longo do dia, "a ordem é sempre ameaçada de desordem".⁵⁴ Por certo, a vida social admite um mínimo de desordem, logo a

52 L'HEUILLET, Hélène (2004). Alta Polícia, Baixa Política. Lisboa: Editorial Notícias, p. 223.

53 Article 17, Code des Délits et des Peines, du 3 Brumaire, an IV (corresponde a 26 de Outubro de 1792).

54 MALTEZ, José Adelino (1996). Princípios de Ciência Política - Introdução à Teoria Política. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Política, p. 123.

ordem pública represente o ponto de equilíbrio entre a desordem suportável e a ordem indispensável.

A ordem pública emana da ordem política. O poder político promove a segurança interna, materializada nas actividades de conservação da ordem material na via pública e à protecção de pessoas e bens: a noção legal de segurança interna engloba o conceito de ordem pública.

Tradicionalmente, a noção de ordem pública distingue-se do conceito de segurança pública, face aos valores tutelados, contudo, esta dicotomia não é absoluta. Certos comportamentos tipificam simultaneamente um perigo para a ordem e a segurança. Na fórmula clássica, a ordem pública reporta-se à manifestação do poder político do Estado; ao invés, a segurança pública tem a ver com a salvaguarda da cidadania.

A ordem possui uma origem biológica, anterior à emergência da comunidade política. Contudo, só na comunidade política organizada em Estado, a pessoa humana usufrui da cidadania, pelo que a segurança engloba a ordem pública.

Por norma, o legislador português expressa o conceito de ordem pública em sentido restrito, evocando a manutenção da ordem na via pública, em vez de considerar o conceito de ordem pública em sentido abrangente, traduzido nas missões policiais de cariz preventivo dos actos anti-sociais. Por isso, a ordem e a segurança públicas aparecem a par nalgumas leis.

A doutrina jurídica portuguesa concebe a ordem pública como o “conjunto das condições externas necessárias ao regular funcionamento das instituições e ao pleno exercício dos direitos individuais, nuclearmente segundo a trilogia funcional da defesa da tranquilidade, segurança e salubridade.”⁵⁵ Neste entendimento, o conceito alargado de ordem pública engloba a noção de segurança pública, porquanto, a ordem pública é vista como a ordem social estabelecida pelo direito positivo.

8. Cidade – sonho de liberdade em segurança

Cidade: sonho; esperança; liberdade... A cidade nunca é o problema, mas a solução, o sonho colectivo, feito realidade.

Aquando da sua visita ao Cairo (Egipto), Eça de Queiroz⁵⁶ escreveu algumas linhas imortais: “Aqueles que nunca saíram das ruas direitas e monótonas das cidades da Europa,

55 Parecer n.º 9/96-B/Complemento, de 12/01/2000, da Procuradoria-Geral da República, Diário da República n.º 24, II - série, de 29/01/1996, p. 1970.

56 (2001). O Egipto – Notas de Viagem. Lisboa: Edição O Independente Global, p. 45.

não podem conceber a colorida e luminosa originalidade das cidades do Oriente. Aí, as ruas são direitas, ladeadas de largas fachadas, caiadas, inexpressivas como rostos idiotas. (...) Tudo é correcto, alinhado, perfilado, medido e policiado. É decerto excelente para a segurança, para a justiça, para a propriedade, para a ordem: é mesmo indispensável. (...) Tudo está contente no animal policiado – excepto a imaginação.”

Na cidade respira-se liberdade, por isso, a praça é o símbolo da democracia; aí se expressam as multidões. No fundo, a praça constitui o centro cívico, do qual os cidadãos não devem ser exilados, sob pena de erosão dos fundamentos republicanos.

A cidade pertence a todos. Uma cidade segura para as mulheres - é segura para todos. A política pública de segurança precisa de ter em conta o género feminino, porque o espaço urbano público constitui uma área de liberdade para a mulher, cuja resposta à insegurança consistirá no reajustamento dos giros de patrulha e na disseminação da videovigilância.

Devolver o espaço público à cidade representa um desafio diário num tempo em que proliferam os condomínios fechados, à semelhança dos pátios alfacinhas, durante a revolução industrial portuguesa, onde o sentimento de pertença e a solidariedade da vizinhança estavam na base da percepção de segurança.

Certos traçados urbanos⁵⁷ ou favorecem a vigilância de comportamentos e a redução do desvio social ou, ao invés, representam um obstáculo ao controlo social da conformidade. Ainda hoje, o ordenamento urbano condiciona o agir policial⁵⁸.

O espaço urbanizado é o campo preferido da actividade criminosa, por conseguinte, o território preferencial de intervenção dos serviços policiais, especialmente nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto. Em Portugal, a criminalidade participada apresenta uma matriz litoral e urbana e nesse território actua a PSP.

A eficiência da actividade policial impede o domínio do espaço público por forças criminosas. Assim, a actividade policial deve guiar-se pela geografia do crime e, sobretudo, pelo mapa de receios do cidadão.

Entre o sentimento de insegurança e a realidade factual, há um grande desfasamento: existem situações em que o sentimento é muito exagerado em relação aos factos – é, portanto, preciso separar o facto do sentimento.

A seguridade nasce não só do agir policial, mas também da adopção de medidas passivas de protecção pelos particulares. Aquando da construção de um imóvel, a incorporação de medidas de segurança passiva, como as portas blindadas ou as portarias electrónicas, com leitura de dados biométricos, contribui para diminuir a probabilidade de

57 A normalização das regras de urbanização irá facilitar a prevenção criminal – European Committee for Standardization CEN TC 325 (urban design against crime).

58 FRANÇA, José-Augusto (1997). Urbanismo e Arquitectura, 3.ª edição. Lisboa: Livros Horizonte, pp. 72-73.

ocorrência criminal, embora induza à transferência da delinquência para outro local, mais vulnerável e periférico, num movimento designado por suburbanização da delinquência.

9. Prevenção – a primeira segurança

Prevenir é segurar - a acção policial é essencialmente preventiva. Numa definição lapidar, “Prévenir, c’est agir de manière proactive et non coercitive en vue de réduire la fréquence ou la gravite des infractions.”⁵⁹. Portanto, antecipar o risco de dano é um imperativo policial.

Por certo, prevenir consiste em agir de modo a reduzir a frequência ou a gravidade da prática delitual. Ainda hoje, o patrulhamento (apeado e uniformizado) da via pública representa a forma tradicional de prevenção da incivilidade.

Ao patrulhar a via pública, o agente policial envia uma mensagem dissuasiva ao delinquente: a prática do delito afigura-se arriscada e pouco rentável – o risco de detecção supera o prémio. Por essa razão, a ausência (ou a baixa frequência) do patrulhamento, visível e uniformizado, dos locais públicos de maior registo de prática criminal, abre caminho à incivilidade.

Ver é prevenir. O fenómeno da vigilância marca a vida social: a conformidade social assenta na vigilância – a videovigilância impõe-se no espaço privado aberto ao público (da gare ferroviária à discoteca).

O carácter principal da polícia é a vigilância. A acção preventiva dos corpos policiais traduz-se em operações materiais de vigilância do domínio público, como o patrulhamento equestre.

Ver é a essência da polícia; depois, há o agir: a informação favorece a acção – é factor crítico de sucesso da missão: conhecer para agir. Uma polícia informada é uma polícia operante.

Termo maior do discurso político, a percepção da insegurança deve ser vista como receio legítimo em vez de realidade imaginária. Cada pessoa possui uma percepção de seguridade; certos cidadãos sentem-se intranquilos, mesmo se a exposição ao perigo é residual. A representação do espaço urbano deriva da percepção de (in)segurança.

A cidade junta e separa pessoas. Reduzir as zonas de medo no espaço público é um desafio diário às forças de segurança, para que ninguém fique refém de percepções erróneas.

Ademais, a expansão do dia técnico, através da electricidade, altera o quotidiano da

59 CUSSON, Maurice (2007). De l’action de sécurité, in *Traité de Sécurité Intérieure*. Op. cit., p. 49.

cidade, na medida em que dilata o tempo de luz e sobredimensiona os aspectos subjectivos da insegurança relacionados com a escuridão. O prolongamento artificial do dia gera uma nova sociabilização do prazer e do convívio. A noite desperta muitas pulsões, quebrando as máscaras diurnas e gerando comportamentos desviantes, fonte de incivilidades.

Aliás, a associação das trevas ao comportamento desviante obrigou à criação da primeira polícia portuguesa em 1383, na cidade de Lisboa, dedicada ao policiamento nocturno da urbe: o Corpo de Quadrilheiros. Ainda hoje, o guarda-nocturno⁶⁰, uma forma primitiva de segurança privada, vigia a urbe, durante a noite, embora não seja uma autoridade policial.

Afinal, as políticas de segurança têm de contar com a percepção de segurança.

10. Governo electrónico da segurança

O advento da Internet revolucionou a relação do cidadão com a Administração Pública, facilitando o contacto e a produção desmaterializada de actos. O novo passo está em curso com a passagem do *e-Government* para o *m-Government* (*mobile Government*), com projecção no serviço policial e na esfera cívica (Portal da Segurança *Mobile*).

As novas tecnologias de comunicação e de informação estão a revolucionar a forma de pensar a segurança - visível no Portal da Segurança⁶¹ -, porque favorecem a previsão e a contenção de comportamentos desviantes. Uma solução é o recurso ao sistema de segurança sobre IP (*Internet Protocol*), porque possibilita a análise do conteúdo de imagens e, assim, a tomada de decisão em tempo real, mormente numa situação de violência, aquando do policiamento desportivo.

De facto, a sociedade de informação projecta-se na Administração Pública: o Governo Electrónico (*e-government*) aplica-se ao serviço policial, conferindo-lhe uma vantagem competitiva sobre a delinquência. A polícia electrónica (*e-policing* ou e-polícia) é uma realidade visível no Portal Perdidos e Achados⁶², no Portal Verão Seguro⁶³ e no Sistema de Queixa Electrónica⁶⁴, abrindo-se, assim, um canal de atendimento virtual, paralelo aos canais tradicionais de atendimento ao público (presencial e telefónico).

Por outro lado, num tempo de execução orçamental apertada, ao gestor público cabe controlar os custos e otimizar os recursos. Para tanto, afigura-se imprescindível reforçar a

60 Artigo 1.º do Anexo ao Decreto-Lei n.º 316/95, de 28 de Novembro; artigo 12.º da Portaria n.º 394/99, de 29 de Maio.

61 Portaria n.º 1019/2009, de 10 de Setembro.

62 Portaria n.º 1513/2007, de 29 de Novembro.

63 Acedível em: <https://veraoseguro.mai.gov.pt>

64 Portaria n.º 1593/2007, de 17 de Dezembro.

componente tecnológica nos serviços policiais, maiormente a desmaterialização de processos administrativos (*no paper*), associada à gestão documental e à informação inteligente (*business intelligence*). Além de automatizar tarefas, isso libertaria recursos financeiros para outros domínios organizacionais das forças de segurança.

11. Mandato policial

A polícia é a agência mais visível de controlo social: o mandato define a instituição policial: “a polícia tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos”⁶⁵. As atribuições legais de cada força de segurança expressam esse mandato, desde a regularização do tráfego à identificação de suspeitos da prática de crimes.

Para a consecução da missão legal, cada serviço policial dispõe de meios coactivos, incluindo as armas de fogo. A intervenção policial pauta-se pela adopção das medidas necessárias à reposição da legalidade, prevalecendo o meio menos gravoso⁶⁶ - na escolha de meios de coacção preferem os que, sendo eficazes, menos afectam o cidadão visado.

Hodiernamente, a actividade de polícia é tanto proibitiva, como construtiva, por isso, os actos de polícia são ou ablativos ou ampliativos dos direitos do cidadão. Os actos ablativos de polícia expressam o privilégio de execução prévia da Administração Pública, impondo uma conduta (ordem) ou uma obrigação (proibição) aos concidadãos: muitas leis nacionais contêm limitações das actividades individuais, designadamente a recusa de admissão de passageiro armado⁶⁷ em transporte público colectivo rodoviário. Os actos ampliativos possuem uma natureza prestativa ao cidadão, comumente informacional, como sucede, no âmbito da PSP, com a recepção de queixas-crime⁶⁸ (desde 1867) ou a salvaguarda dos achados⁶⁹ (desde 1923), ambas pioneiras na simplificação e na desmaterialização administrativa, via Internet.

O Estado de Direito organiza os poderes e os controlos da polícia. Tradicionalmente, o controlo da acção policial é jurídico, seja pelo canal hierárquico, seja pela autoridade judicial, seja ainda por outras entidades de controlo externo, como a Inspeção-Geral da Administração Interna. Além disso, as forças de segurança possuem serviços internos de inspecção – é o caso da Inspeção da PSP, desde 1962.

65 Artigo 272.º, n.º 1, da CRP.

66 SOUSA, António Francisco de (2009). A Polícia no Estado de Direito. São Paulo: Editora Saraiva, p. 297.

67 Artigo 189.º, n.º 4, do Regulamento de Transportes em Automóvel, aprovado pelo Decreto n.º 37272, de 31/12/1948.

68 Artigo 20.º, n.º 1, do Regulamento para os Corpos de Polícia Civil de Lisboa e Porto, de 14/12/1867.

69 Artigo 22.º do Regulamento-Geral de Polícia Administrativa, aprovado pelo Decreto n.º 9116, de 08/09/1923.

12. Estratégias policiais de prevenção

O cumprimento do mandato policial⁷⁰ passa pela adopção de estratégias e subsequentes tácticas que sejam capazes de reduzir a prática criminal. As políticas de segurança urbana têm de apontar uma visão estratégica e de promover os objectivos a alcançar pelos actores.

Nesse registo se ilustram as principais estratégias de prevenção da incivilidade urbana, apresentando as hipóteses de partida de cada estratégia e os resultados apurados.

Estratégias policiais de redução criminal

Estratégia	Hipótese	Resultado
Aumentar os efectivos policiais.	Mais policias, menos crimes.	Impacto indeterminado.
Incrementar o patrulhamento aleatório.	Mais patrulhamento visível, evita a prática criminal na via pública.	Ineficaz.
Aumentar as detenções.	Mais delinquentes são detidos, menos criminalidade se regista.	Eficaz para certos crimes, contraproducente no desvio de menores.
Assegurar a resposta pronta ao pedido urgente.	Quanto mais curto o trajecto entre o local de posicionamento dos meios policiais e o lugar do crime, menos criminalidade se regista.	Inconclusivo, embora se registre um impacto positivo marginal na resolução de furtos.
Sinalizar os crimes mais graves.	Quanto maior a taxa de detenção de delinquentes habituais e violentos, menor a taxa de criminalidade grave ou violenta registada.	Impacto assinalável, salvo a menor eficácia no mercado da droga.
Afectar o patrulhamento a certos locais e tempos.	Mais as patrulhas se encontram nos locais e tempos de maior actividade criminal, menor é a criminalidade registada nesses locais e momentos.	Eficaz, para regular os problemas locais de segurança, porém, induz à deslocalização da prática criminal.
Reforçar a colaboração entre diferentes organismos.	Prevenção da criminalidade pela polícia depende do trabalho de parceria com outros actores, em especial as autarquias locais.	Positivo e útil.

70 CLEMENTE, Pedro (2010). «Polícia e Segurança – Breves Notas». Lusíada. Política Internacional e Segurança, Série I, n.º 4 (2010). Lisboa: Universidade Lusíada de Lisboa, pp. 148-149.

Acção policial adaptada aos problemas a resolver.	Se a polícia identificar certas práticas específicos de criminalidade, pode aplicar as melhores soluções para reduzir os actos crimínógenos.	Testado positivamente em pequena escala, resta fazê-lo em escala maior.
---	--	---

Fonte: FERRET, Jérôme Ferret (2003:91). Simplificado e adaptado.

Quadro 1

A redução de certas práticas criminais⁷¹ pelas forças de segurança (GNR e PSP) depende da eficácia de um policiamento orientado pelas informações, porém, a acção policial nunca deve ignorar a dimensão ofensiva em proveito da faceta relacional.

Uma parte do fenómeno criminal escapa às forças de segurança, por isso, a taxa da criminalidade denunciada não serve de único avaliador da eficácia da acção policial, sendo preciso recorrer a outros indicadores, como a taxa de execução dos objectivos operacionais.

13. Informações de polícia – da previsão à acção

As informações assumem a denominação de inteligência no espaço anglófono, enquanto a tradição portuguesa favorece o étimo informações; adentro da PSP, as mesmas recebem o nome de “informações policiais”⁷². Desde 2007, cabe à PSP “assegurar o ponto de contacto permanente para intercâmbio internacional de informações relativas aos fenómenos de violência associada ao desporto.”⁷³

A “recolha e processamento de notícias com interesse para a missão policial”⁷⁴ permitem avaliar riscos específicos e orientar a acção operacional. O conhecimento de intenções ou factos favorece a gestão do risco e, por conseguinte, a tomada de providências eficazes, como o reforço de patrulhamento num evento desportivo. Aquando da realização de espectáculos desportivos de alto risco, o conhecimento das intenções dos desordeiros evita o confronto, entre os adeptos de clubes adversários, nos acessos ao recinto desportivo.

⁷¹ Por exemplo: o furto da carteira de um passageiro no eléctrico.

⁷² Artigo 29.º da Lei n.º 53/2007, de 31 de Agosto; artigo 5.º, alínea e), da Portaria n.º 383/2008, de 29 de Maio.

⁷³ Artigo 3.º, n.º 3, alínea d), da Lei n.º 53/2007, de 31 de Agosto; artigo 5.º, alínea h), da Portaria n.º 383/2008, de 29 de Maio.

⁷⁴ Artigo 5.º, alínea a), da Portaria n.º 383/2008, de 29 de Maio.

Internacionalmente designado de *intelligence-led policing*, o policiamento guiado pelas informações⁷⁵ emerge como modelo de acção policial em que o produto informacional dirige o esforço de patrulhamento, para dissuadir a prática de incivilidades.

O policiamento guiado pelas informações⁷⁶ possui um eixo de análise criminal. A análise táctica identifica os padrões de criminalidade, os locais de maior incidência delitual e os tempos predilectos de prática criminal. Assim, a partir de indicadores da criminalidade denunciada, a análise criminal estratégica traça ou um padrão geral de delinquência ou um quadro de ofensas a certas vítimas, o que permite a formulação de programas preventivos da criminalidade. Nessa linha, em 2006, para reduzir a criminalidade contra os taxistas, a governança impulsionou o Sistema Táxi Seguro⁷⁷, sob a gestão da PSP.

Conceptualmente, as informações resultam da análise interpretativa de notícias situadas, obtidas por fonte aberta ou coberta, isto é, as informações são “a compreensão da informação relacionada, organizada, e contextualizada”; a informação em si é “o conjunto de dados colocados num contexto relacionados com o espaço, o tempo, o cenário de acção”⁷⁸.

Obviamente, as informações policiais “são todas aquelas destinadas à prossecução directa das missões legalmente atribuídas a serviços de natureza policial, sejam elas de nível estratégico ou operativo”⁷⁹. As informações de polícia têm uma natureza instrumental, porque nutrem o esforço de patrulhamento paroquial e direccionam a intervenção de manutenção da ordem pública, mormente numa situação de contra-manifestação.

As informações policiais desagregam-se em informações de ordem pública, informações criminais e contra-informações. As primeiras visam prevenir incidentes de ordem pública e precaver a ocorrência de incivilidades, especialmente a produção de delitos criminais, integrando o conhecimento resultante da actividade pré-processual em sede criminal. As segundas inscrevem-se no âmbito da actividade reportada à investigação criminal. As terceiras visam impedir a realização de acções de recolha indevida de informação sigilosa.

75 ELIAS, Luís Manuel André (2009). A (nova) Governança da Segurança numa Contemporaneidade Complexa, in Estudos Comemorativos dos 25 Anos do ISCPSI em Homenagem ao Superintendente-Chefe Afonso de Almeida. Coimbra: Edições Almedina, p. 758.

76 CLEMENTE, Pedro José Lopes (2010). «Informações e Segurança Pública». Estratégia, Volume XIX, coordenação de Adriano Moreira e Pinto Ramalho. Lisboa: Instituto Português da Conjuntura Estratégica – Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, p. 419.

77 Despacho n.º 12226/2006, de 01 de Junho, in Diário da República n.º 113, II – série, de 12/06/2006.

78 BISPO, António de Jesus (2004), A Função de Informar, in Informações e Segurança - Estudos em Honra do General Pedro Cardoso, Coordenação de Adriano Moreira. Lisboa: Prefácio, p.78.

79 TORRES, José Emanuel (2005), A Investigação Criminal na PSP, in Estratégia e Gestão Policial em Portugal, coordenação de Manuel João Pereira e Joaquim Neves. Oeiras: Instituto Nacional de Administração, p. 593.

Numa acepção holística, as actividades de polícia classificam-se em tarefas de previsão, de prevenção e de repressão.⁸⁰ A previsão da ilicitude é uma prevenção da prevenção.

Por ser antecipadora, a actividade policial de informações protege a comunidade de perigos concretos. Assim, a produção de informações torna-se decisiva para a eficácia policial.

Numa palavra, à polícia cabe a tarefa de previsão, ou seja, antecipar a prevenção, e fá-lo através da produção de informações, seguida da exploração dos produtos informacionais, seja na manutenção da ordem pública, seja na prevenção criminal *lato sensu*.

14. Segurança privada

Actualmente, a segurança privada⁸¹ representa uma parte indelével da segurança interna⁸² e mesmo da segurança pública⁸³, para que o Direito nunca ceda diante do não-Direito. É um facto indiscutível que a participação de privados no esforço securitário comum tem vindo a crescer, representando uma parcela relevante do produto – há uma efectiva co-produção da segurança.

O texto constitucional contempla só a segurança pública na esfera da segurança interna, por implicar o exercício de autoridade, embora consagre a autodefesa privada no quadro do direito de resistência. Pura verdade, a acção policial não esgota o âmbito material da segurança pública,⁸⁴ entendida como a actividade dirigida à protecção de pessoas e bens e à tranquilidade no domínio público e no privado aberto ao público, quer dizer, num sentido funcional, a segurança pública “ne se limite pas aux seuls acteurs publics et fait aussi bien participer les entreprises privés que les citoyens”⁸⁵.

A segurança privada pertence à esfera da segurança pública, porque visa a protecção de pessoas e bens e possui um carácter instrumental e complementar, face às actividades das forças de segurança – a segurança privada é uma segurança pública não-institucional. No espaço quasi-público do centro comercial, o policiamento privado caminha a par do

80 CLEMENTE, Pedro José Lopes (2006). A Polícia em Portugal. Oeiras: Coleção Cadernos INA, n.º 26, Instituto Nacional de Administração, p. 96.

81 Artigo 6.º, n.ºs 6 e 7, do Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de Fevereiro, na redacção do artigo 1.º da Lei n.º 38/2008, de 8 de Agosto.

82 Do transporte de valores ao patrulhamento dos grandes espaços comerciais.

83 Da gare aeroportuária ao espectáculo desportivo, com a aplicação de medidas preventivas de segurança, como a revista - uma medida (administrativa) sem natureza processual penal.

84 CLEMENTE, Pedro José Lopes (2006). A Polícia em Portugal. Op.cit., pp. 67-69.

85 ROCHE, Jean-Jacques (2010). «Sécurité et défense globales», in Sécurité global. Cahiers de la Sécurité n.º 14, octobre - décembre 2010. Paris: Institut National des Hautes Études de la Sécurité et de la Justice, p. 17.

policiamento público, no que tange à vigilância comportamental, embora sem poder de autoridade pública, operando uma gestão integrada de riscos (não apenas os de origem criminal); no fundo, “Private security holds an important and growing role within policing.”⁸⁶

Na actualidade, a execução da tarefa de protecção de pessoas e bens cabe, em larga medida, às empresas de segurança privada e o Estado surge como garante do interesse público, através da regulação dessa actividade – é a expressão do Estado-regulador.

A prestação privada de serviços de segurança é uma manifestação autêntica do exercício privado de uma função pública⁸⁷ – trata-se da privatização material de uma função administrativa de polícia, nomeadamente na protecção de passageiros contra uma conduta incívica ou na revista de prevenção e segurança aos espectadores de um jogo de futebol de alto risco. Nesse registo, em 2004, a responsabilidade de operação dos equipamentos de rastreio da bagagem, carga e correio nos aeroportos portugueses passou para o domínio de intervenção das empresas de segurança privada. Seja no plano da segurança aeroportuária ou do transporte público colectivo de passageiros, seja no domínio da segurança num recinto desportivo, tais actividades constituem actos materiais de polícia, praticados por órgãos ocasionais do Estado.

Aliás, a segurança privada é parte da segurança pública, assumidamente desde 2008, porquanto “compete ao Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna estabelecer ligação com estruturas privadas, incluindo designadamente as empresas de segurança privada.”⁸⁸ Anteriormente, isso estava apenas implícito no dever legal de colaboração, perante uma situação “de intervenção das forças ou serviços de segurança em locais onde também actuem entidades de segurança privada, estas devem colocar os seus meios humanos e materiais à disposição e sob a direcção do comando daquelas forças.”⁸⁹

A consolidação do sector empresarial da segurança vai contribuir para a resolução do défice financeiro do Estado, indirectamente por incentivar um turismo de qualidade e, directamente, por fomentar a transformação da segurança privada empresarial num sector transaccionável, via exportação de serviços e produtos, ajudando a diminuir a dívida externa.

O desenvolvimento da indústria de segurança privada em Portugal focar-se-á nos seguintes objectivos estratégicos, alinhando-se com a realidade europeia, sobretudo a espanhola:

86 WAKEFIELD, Alison (2003). *Selling Security – The private policing of public space*. Wffculme (Devon): William Publishing, p. 235.

87 CARRASCO, Manuel Izquierdo (2004). *La Seguridad: Régimen jurídico-administrativo*. Valladolid: Colección Derecho Público, Editorial Lex Novo, pp. 44 e 153.

88 Artigo 16.º, n.º 3, alínea g), da Lei de Segurança Interna, aprovada pela Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto

89 Artigo 17.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de Fevereiro.

- Incrementar a auto-regulação do sector empresarial dedicado à segurança privada, incluindo a segurança electrónica;
- Institucionalizar as representações associativas, como parceiras activas da governança da seguridade;
- Aprofundar o regime do exercício da actividade da segurança privada⁹⁰.

15. A lição de Nova Iorque

A Polícia de Nova Iorque tem sido considerada um modelo organizacional de sucesso, total para uns e relativo para outros, cuja propaganda mudou a imagem dessa cidade no mundo. A campanha promocional, conduzida pelo ex-chefe da Polícia de Nova Iorque, William Bratton, entre 1994 e 1995, sob a tutela do ex-presidente da Câmara de Nova Iorque, Rudolph Giuliani, conseguiu fazer passar a mensagem de ter achado a solução certa para uma Nova Iorque subjugada pelo crime.

Na verdade, nunca foi demonstrada a ligação directa em Nova Iorque, entre a queda da taxa de criminalidade e a adopção dum estilo de policiamento mais agressivo e incisivo, ao estilo da tolerância zero. De facto, o ex-chefe da Polícia de Nova Iorque, William Bratton, reclamou que as reformas, por ele introduzidas nessa Polícia, geraram a queda abrupta da criminalidade, nomeadamente a queda da taxa de homicídios em 46 %, desde 1991.⁹¹ A acção policial tivera, assim, impacto real sobre a evolução da criminalidade.

Serentemente, a observação científica coloca sérias reticências a essa tese. Enquanto George L. Kelling, co-autor do artigo *Broken Windows* (1982), se colocou ao lado de Bratton, A. Blumstein alegou *a contrario* que a reestruturação do mercado da droga contribuiu mais para a redução da actividade criminógena do que os resultados da repressão criminal: “La désaffection pour le crack, la réorganisation des marchés de la drogue désormais pris en main par des gens plus âgés et le harcèlement des forces de l’ordre envers les petits trafiquants urbains ont probablement eu une incidence sur la baisse de la violence de rue.”⁹² Mais tarde, Kelling denunciou a penalização da incivilidade em detrimento dos meios alternativos à repressão penal: “assimiler le community policing (ainsi que la police de

90 Para, nomeadamente, legitimar a fiscalização de bilhetes nos transportes públicos colectivos.

91 BRODEUR, Jean-Paul Brodeur (1998). *Le Chant des Sirenes*, in *Politiques, Polices et Justice au bord du futur*, textes réunis par Yves Cartuyvels, Françoise Digneffe, Alvaro Pires et Philippe Robert. Paris:, Collection Logiques Sociales, Série Déviance et Société, L’Harmattan, pp. 304-305.

92 BODY-GENDROT, Sophie (2001). *Villes: La Fin de la Violence?*. Paris: La Bibliothèque du Citoyen, Presses de Sciences PO, p. 70.

proximité) à une police agressive de tolérance zero relève de la mystification la plus complète.”⁹³

Todavia, ambos os cientistas sociais estavam de acordo com a mais-valia resultante da exploração da aplicação informática denominada CompStat (*Computer Comparison Statistics*), destinada à comparação estatística da evolução da criminalidade local. Esta tecnologia informática permitiu quer a disponibilização de informação crítica para orientar o patrulhamento e a investigação criminal, quer a atribuição de objectivos quantificáveis aos responsáveis por cada distrito policial da cidade de Nova Iorque.

Nos Estados Unidos da América, a taxa criminal diminuiu 7% de 1990 a 1995, atingindo, nesse ano, o valor mais baixo desde 1985. O mesmo sucedeu no Canadá, com a criminalidade a descer 40% em Edmonton e 30% em Calgary, ambas as cidades situadas no Estado federado de Alberta, sem que tivessem implantado o modelo defendido por Bratton.⁹⁴ A tendência de decréscimo da criminalidade manifestou-se também na Europa, entre 1993 e 2000: “En Europe, des enquêtes récentes signalent également un déclin des taux de délinquance, ou du moins une stabilisation.”⁹⁵

Quanto a Portugal⁹⁶, no caso dos crimes contra pessoas, a análise estatísticas das denúncias permite concluir que houve também uma notável estabilidade da acção criminógena, entre 1985 e 1997.

A baixa da criminalidade⁹⁷ tem várias explicações.

Umas são extrínsecas à acção policial:

- A demográfica (decréscimo da população de perfil desviante - dos 18 aos 24 anos e do sexo masculino);
- A económica (melhoria das condições económicas e redução do desemprego);
- A criminal (mudança do tipo de droga consumida - passagem das excitantes (crack e cocaína) para as calmantes (heroína));
- A heteróclita (melhoria dos cuidados hospitalares (redução das mortes por homicídios) e modificação da arquitectura e planificação urbana (adesão à prevenção situacional) e ainda alterações climáticas).

Outras são intrínsecas à acção policial:

93 BRODEUR, Jean-Paul Brodeur et MONJARDET, Dominique (2003). «En guise de conclusion», in Connaître la Police, sous la direction de Jean-Paul Brodeur et Dominique Monjardet. Paris: Les Cahiers de la Sécurité Intérieure, Hors-série 2003, Institut des Hautes Études de la Sécurité Intérieure, p. 422.

94 BRODEUR, Jean-Paul, op. cit., p. 306

95 Sophie Body-Gendrot, op. cit., p. 8.

96 Carla Machado, Crime e Insegurança, Notícias Editorial, Lisboa, 2004, pp. 28-29.

97 BRODEUR, Jean-Paul, op. cit., pp. 307-308.

- A mudança das estratégias operacionais de patrulhamento e vigilância (recuperação da valência repressiva e orientação do modelo proximal para a resolução dos problemas);
- A proliferação da videovigilância no espaço de uso comum;
- A responsabilização dos quadros policiais por uma gestão operacional baseada em objectivos;
- o aumento, rejuvenescimento e redistribuição do efectivo policial;
- a melhoria da qualidade e quantidade da tecnologia de informação ao dispor do serviço operacional de cada unidade policial;
- O aumento do número de detenções;
- O seguimento mais cerrado dos bandos de delinquentes.

Outras ainda são intermédias à acção policial:

- A implicação da colectividade na prevenção criminal, através de parcerias locais;
- O aparecimento de agências difusoras de conselhos de prevenção criminal ao público.

Da transposição de conceitos da gestão empresarial para o serviço policial resultaram proveitos acrescidos, tais como: a descentralização da estrutura policial; a maior responsabilização da cadeia de comando; uma melhor avaliação dos resultados obtidos, face aos objectivos traçados e às metas elegidas.

16. Insucesso do policiamento de proximidade – a lição francesa

A polícia é um laboratório do Estado. Uma experiência marcante da instituição policial na Europa tem sido a filosofia organizacional de proximidade ao cidadão. Recentemente, na República Francesa ocorreu uma avaliação global da aplicação do modelo proximal de polícia, implementado no início da década de noventa (do século passado), seguindo critérios científicos, a qual mostrou o insucesso geral do projecto. Resta, assim, colher a lição e olhar novos horizontes, quanto a Portugal.

O insucesso do policiamento de proximidade em França⁹⁸ derivou de vários factores, conforme assinalado por Sebastian Roché. Dentre deles podem-se referir, sucitamente, os seguintes:

- A ausência de objectivos predefinidos, claros e precisos, resistentes ao mediatismo social e às alternâncias políticas;

⁹⁸ ROCHÉ, Sebastian (2005). *Police de Proximité – Nos politiques de sécurité*. Paris: Éditions du Seuil, pp. 68-75, 114-119, 124-127, 131-132, 167-170, 183-187, 190-191.

- A inconsistência da doutrina do modelo de proximidade ou, pelo menos, a falta de uma doutrina mínima, face à rejeição do modelo de policiamento comunitário anglo-saxónico e da filosofia organizacional fortemente descentralizada e baseada em resultados fiáveis;

- Um balanço mitigado, positivo nas áreas reforçadas, com o aumento do sentimento de segurança da população local, e negativo no demais território, devido ao aumento da taxa de vitimação, à manutenção da taxa de crimes e à reduzida visibilidade do patrulhamento;

- A promulgação desarmonizada de leis de combate ao crime;

- A insuficiência do financiamento das forças policiais, face à mudança;

- O fraco suporte, por parte das hierarquias policiais, à reforma;

- O consumo elevado de efectivos policiais;

- O reduzido período de aplicação da reforma;

- Uma fraca descentralização hierárquica;

- A fraca mobilização das bases para as mudanças no policiamento tradicional;

- A ausência de uma liderança forte e carismática do projecto.

BIBLIOGRAFIA:

ALMEIDA, Paulo Pereira de Almeida (2011). «Uma reforma falhada». Diário de Notícias, n.º 51940, Ano 147, de 24/06/11.

ATTALI, Jacques (2009). A crise, e agora?. Lisboa: Tribuna da História.

BECCARIO, Cesare (1991). Dos Delitos e das Penas (1764). São Paulo: Livraria Martins Fontes Editora.

BISPO, António de Jesus (2004), A Função de Informar, Informações e Segurança - Estudos em Honra do General Pedro Cardoso, Coordenação de Adriano Moreira. Lisboa: Prefácio.

BODY-GENDROT, Sophie (2001). Villes: La Fin de la Violence?. Paris: La Bibliothèque du Citoyen, Presses de Sciences PO.

BRODEUR, Jean-Paul Brodeur (1998). Le Chant des Sirenes, Politiques, Polices et Justice au bord du futur, textes réunis par Yves Cartuyvels, Françoise Digneffe, Alvaro Pires et Philippe Robert. Paris: Collection Logiques Sociales, Série Déviance et Société, L'Harmattan.

BRODEUR, Jean-Paul Brodeur et MONJARDET, Dominique (2003). «En guise de conclusion», Connaître la Police, sous la direction de Jean-Paul Brodeur et Dominique Monjardet. Paris: Les Cahiers de la Sécurité Intérieure, Hors-série 2003, Institut des Hautes Études de la Sécurité Intérieure.

CARRASCO, Manuel Izquierdo (2004). La Seguridad: Régimen jurídico-administrativo. Valladolid: Colección Derecho Público, Editorial Lex Novo.

CLEMENTE, Pedro José Lopes (2006). A Polícia em Portugal. Oeiras: Colecção Cadernos INA, n.º 26, Instituto Nacional de Administração.

_____ (2010). «Informações e Segurança Pública». Estratégia, Volume XIX, coordenação de Adriano Moreira e Pinto Ramalho. Lisboa: Instituto Português da Conjuntura Estratégica – Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

_____ (2010). «Polícia e Segurança – Breves Notas». Lusíada. Política Internacional e Segurança, Série I, n.º 4 (2010). Lisboa: Universidade Lusíada de Lisboa.

CUSSON, Maurice et DUPONT, Benoît (2007). Introduction générale, Traité de Sécurité Intérieure, Maurice Cusson, Benoît Dupont et Frédéric Lemieux (éd.). Montréal: Les cahiers du Québec – Collection Droit et Criminologie, Éditions Hurtubise HMH.

CUSSON, Maurice (2007). De l'action de sécurité, Traité de Sécurité Intérieure, Maurice Cusson, Benoît Dupont et Frédéric Lemieux (éd.). Montréal: Les cahiers du Québec – Collection Droit et Criminologie, Éditions Hurtubise HMH

ELIAS. Luís Manuel André (2009). A (nova) Governança da Segurança numa Contemporaneidade Complexa, Estudos Comemorativos dos 25 Anos do ISCPSP em Homenagem ao Superintendente-Chefe Afonso de Almeida. Coimbra: Edições Almedina.

FRANÇA, José-Augusto (1997). Urbanismo e Arquitectura, 3.ª edição. Lisboa: Livros Horizonte.

FERRET, Jérôme (2003). «Évaluer la police dite de proximité? – Certitudes et incertitudes tirées des expériences françaises», Évaluer la police? – La Mesure de la Performance et ses Enjeux: Acteurs, Savoirs et Instruments. Les Cahiers de la Sécurité Intérieure n.º 53, Troisième trimestre – 2003. Paris: Institut des Hautes Études de la Sécurité Intérieure.

L'HEUILLET, Hélène (2004). Alta Polícia, Baixa Política. Lisboa: Editorial Notícias.

MALTEZ, José Adelino (1996). Princípios de Ciência Política - Introdução à Teoria Política. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Política.

NAGEL, Stuart (1980). «The Policy Studies Perspective». Public Administration Review, *apud* BILHIM, João (2008). «Políticas Públicas e Agenda Política». Revista de Ciências Sociais e Políticas, n.º 2. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

PARSONS, Wayne (1997, reprinted). Public Policy – An Introduction to the Theory and Practice of Policing Analyses. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

ROCHE, Jean-Jacques (2010). «Sécurité et défenses globales», Sécurité globale. Cahiers de la Sécurité Intérieure n.º 14, octobre - décembre 2010. Paris: Institut National des Hautes Études de la Sécurité et de la Justice.

ROCHÉ, Sebastian (2005). Police de Proximité – Nos politiques de sécurité. Paris: Éditions du Seuil,

ROUSSEAU, Jean-Jacques (1999). Discurso sobre a Origem e Fundamentos da Desigualdade entre os Homens. Sintra: Publicações Europa-América.

SARKOZY, Nicolas, *apud* Luc Rudolph et Christophe Soullez (2007). Les Stratégies de la Sécurité. Paris: Presses Universitaires de France, 2007.

SOUSA, António Francisco de (2009). A Polícia no Estado de Direito. São Paulo: Editora Saraiva.

TORRES, José Emanuel (2005), A Investigação Criminal na PSP, Estratégia e Gestão Policial em Portugal, coordenação de Manuel João Pereira e Joaquim Neves. Oeiras: Instituto Nacional de Administração.

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes Valente (2011). Teoria Geral do Direito Policial, 3.^a edição. Coimbra: Edições Almedina.

WAKEFIELD, Alison (2003). Selling Security – The private policing of public space. Wffculme (Devon): William Publishing.

3. Uma Sociedade sem Crime: a Utopia da Segurança

INÊS WORTELBOER NARCISO

"Security is mostly a superstition. It does not exist in nature, nor do the children of men as a whole experience it. Avoiding danger is no safer in the long run than outright exposure"

(Helen Keller, 1880-1968)

1. INTRODUÇÃO

É percepção comum a existência de uma relação causal entre o sentimento de insegurança das populações e a criminalidade existente no seu tecido social. Ambos os conceitos diluem-se nos discursos do quotidiano e, até certo ponto, nas linhas orientadoras das políticas públicas de segurança dos diferentes Estados. De facto, em grande parte dos casos, o combate à criminalidade é projectado e orientado não como um fim em si mesmo, mas como um meio de alcançar um objectivo maior: garantir a segurança. Importa no entanto questionar se é um combate que se pode vencer. No fim de contas, uma sociedade sem crime é uma sociedade sem insegurança?

Nos recentemente difundidos resultados do *European Social Survey* Portugal surge como o 2º país (num universo de 20) onde mais pessoas (9,6%) têm permanentemente ou frequentemente receio de se tornarem vítimas de um crime violento, sendo apenas ultrapassado pela Bulgária. Isto significa que um em cada dez portugueses teme diariamente ser vítima de algo cuja probabilidade de acontecer é centenas, se não milhares de vezes inferior a outros cenários de vitimação como um acidente de viação ou um acidente doméstico.

Dois outros dados intensificam o paradoxo. O inquérito foi realizado no final de 2010 e início de 2011, que no primeiro trimestre assistiu a uma redução de 11,1% da criminalidade violenta e grave comparativamente ao período homólogo do ano anterior. Em 2008, ano fortemente marcado por um agravamento dos índices da criminalidade violenta e grave, o levantamento teve resultados para Portugal na ordem dos 6%, quase metade dos resultados de 2010⁹⁹.

99 Também em 2008 Portugal foi o 2º país com a maior taxa para a percentagem de indivíduos com receio permanente ou frequente de se tornarem vítimas de um crime violento.

O presente capítulo não aspira a conclusões de fundo. Tal como o nome indica, pretender ser um trabalho em curso, uma espoleta de indução ao debate e à interrogação face a algumas premissas que frequentemente tomamos por garantidas. Com esse objectivo, inicia-se a exposição com um enquadramento teórico, onde se procura discutir os conceitos de CRIME e de SEGURANÇA, e as diferentes perspectivas sobre ambos os fenómenos, abordando depois alguns estudos empíricos realizados em Portugal e noutros países, incluindo a análise de alguns dados estatísticos primários. De forma ponderada, não se aplicará nenhuma metodologia delineada, pelo simples facto da autora ambicionar à criação de novas perguntas, ao invés de poucas respostas.

2.O CRIME COMO OBJECTO AMBÍGUO: A VISÃO LEGALISTA, NORMATIVA E A PLURIDIMENSIONALIDADE DO FENÓMENO.

Uma das maiores barreiras para um combate eficaz à criminalidade assenta na inexistência de um consenso fundamentado sobre o que é o crime e qual a sua *raison d'être*. Esta ambiguidade ultrapassa o meio académico e reproduz-se nas instituições. Na análise da evolução das políticas públicas de segurança de diferentes países assiste-se a variações significativas nas abordagens escolhidas, sendo que independentemente das posições individuais, há um facto inegável: (ainda) não foi encontrada uma solução verdadeiramente eficaz.

A definição de crime parte habitualmente de três variáveis: a noção de dano, o consenso social e a resposta institucional. Algumas linhas de pensamento incorporam os três vectores, interpretando o crime como um processo que engloba diferentes características chave. Outros oferecem respostas mais pragmáticas e simplificadas, focando-se apenas numa das três variáveis, apresentando as restantes como potenciais consequências paralelas de um só factor.

Uma distinção base surge na separação entre definições legalistas e normativas de crime. De um lado defende-se que o crime é apenas aquilo que a Lei define como tal, restringindo dessa forma o fenómeno à resposta institucional que ele provoca (3ª variável). Entre os defensores desta visão formal do crime, destaca-se Paul Tappan (1947) que no seu trabalho sublinha a importância de encontrar uma definição precisa e objectiva de 'crime', sendo que alternativas de teor normativo conduziriam a uma discussão permanentemente em aberto, cujo carácter inconclusivo retiraria toda a utilidade ao objecto em causa.

Não obstante as vantagens desta visão legalista, sobretudo nas implicações práticas que teria no combate à criminalidade e na investigação do fenómeno, ela tem sido rejeitada pela maioria dos autores, em grande parte graças à desconstrução do axioma que defende o

apriorismo da norma institucional face à sua construção social. Há também a crescente constatação *ipso facto* de que a própria definição legalista é alvo de variações não só no tempo como no espaço e dentro de um próprio país, de que é exemplo a Lei Federal Americana. Em termos de investigação não existem, todavia, muitas alternativas viáveis às estatísticas criminais oficiais, pelo que é frequente encontrarem-se trabalhos onde a definição legalista é variável comparativa com outro tipo de abordagens, criando pontualmente alguns problemas metodológicos¹⁰⁰.

É portanto encontrado maior consenso numa definição normativa, em que a Lei representa apenas uma resposta institucional de um processo socialmente construído. Na maioria dos casos, uma interpretação normativa do fenómeno do crime surge associada a uma conotação relativista e subjectiva. Uma das poucas excepções é o trabalho de Walter Stace (1937), defensor de um conceito de absolutismo moral em que existem determinadas separações entre o certo e o errado que são universais e indicadores de progresso na sociedade. Uma análise histórica dos actos considerados crime contraria, contudo, esta universalidade, e embora nos possamos todos reger pela máxima Confuciana de *não fazer aos outros o que não gostamos que nos façam a nós próprios*, a verdade é que aquilo que não toleramos varia consideravelmente entre indivíduos e comunidades.

O facto de não existir nenhuma definição universalmente aceite de crime consolida as teorias relativistas de que o conceito é subjectivo e mutável, condicionando-se a sua interpretação a múltiplas variáveis contextuais. Dentro desta linha de pensamento, destaca-se o trabalho de Becker (1963), para quem o crime resulta de processos de *rotulagem* social do desvio¹⁰¹ e da delinquência, onde é a percepção colectiva do acto, e não o acto em si, que o torna desviante. Todavia, Sutherland (1940) salienta que os consensos sociais na identificação de um crime nem sempre conduzem à sua criminalização, existindo frequentemente tradições legislativas e interesses políticos que cingem a avaliação do dano na vítima individual, descartando frequentemente o dano social de um determinado comportamento. A teoria de Sutherland resulta da sua investigação sobre o crime de colarinho branco, podendo a actual discussão em torno da criminalização do enriquecimento ilícito ser um exemplo prático dos bloqueios institucionais identificados por Sutherland.

Existe actualmente uma considerável aceitação da subjectividade inerente à identificação de um comportamento como criminoso. Porém, tal como defende Matthews (2009) é importante não conduzir esta interpretação a um extremo onde o crime é representado como uma representação arbitrária e quase ficcional, desvalorizando assim toda a investigação empírica e qualquer possibilidade de encontrar conclusões viáveis de aplicação em políticas

100 No presente trabalho existe também comparação entre variáveis normativas e legalistas de crime.

101 A pouca utilização da palavra 'desvio' na literatura portuguesa sobre esta temática, em prol do conceito de delinquência dever-se-á ao carácter pejorativo que o mesmo ganhou durante o período do Estado Novo, sendo frequentemente associado à repressão política.

públicas de segurança.

A distinção entre diferentes abordagens explicativas retrata uma realidade prismática do fenómeno, onde são consideradas a noção de dano, consenso social e resposta institucional. O Estado, o Público, a Vítima e o Ofensor são apresentados como os agentes envolvidos na dinâmica existente entre as três variáveis. É talvez na conjugação de todos os eixos que se obtém uma perspectiva mais abrangente da definição do objecto em questão e uma base mais fundamentada para projecção de políticas públicas de segurança¹⁰².

Contudo, quando é avaliado o sentimento de segurança e o medo do crime das populações, geralmente quantificado através de questionários personalizados, tem de haver a percepção de que o indivíduo interrogado não responde através de uma concepção do crime legalista, ou recorrendo a uma visão prismática do fenómeno. Pelo contrário, a sua percepção como indivíduo encontra-se muito mais influenciada pelas definições de crime dos *media* e do seu círculo social próximo. Ele é questionado sobre os seus sentimentos e é como vítima - real ou percebida -, é num determinado contexto de espaço social, e é tendo em conta o dano pessoal - o que tem a perder e a sua capacidade para lidar com o sucedido - que expõe as suas preocupações relativamente à criminalidade. Esta delimitação cognitiva traduz-se nas diferenças entre percepções de gravidade dos crimes de estupro e abuso sexual entre homens e mulheres (Almeida & Alão, 1995; Kesteren *et al*, 2000), sendo o fenómeno considerado muito mais preocupante e severo pelo sexo feminino, e na inquietação largamente superior dos mais abastados face ao furto a residências, comparativamente à população em geral (Farrall *et al*, 2009).

3. A BATALHA PERDIDA CONTRA A CRIMINALIDADE: ERRO DE ESTRATÉGIA OU GUERRA INTERMINÁVEL?

Um balanço histórico das políticas públicas de segurança e das respostas sociais ao crime dos últimos 100 anos revela que não só ainda não foi encontrado um projecto universalmente aplicável com resultados eficazes visíveis a curto prazo, como independentemente das estatísticas oficiais, sem tem assistido por todo o mundo 'industrializado' a um crescimento sólido dos sentimentos de insegurança e de medo do crime.

A inexistência de resultados claros e imediatos de sucesso nas políticas de reabilitação do *penal welfarism* implementadas no pós-guerra, transferiu novamente os projectos de combate à criminalidade para a orla da punição e, de uma forma ainda mais intensa, para a

102 A relevância da teoria na aplicação à prática é uma das questões que tem gerado mais discussão entre académicos ligados à investigação do crime. Autores como Clarke & Cornish (1986), entre outros, têm criticado grande parte do debate em torno do fenómeno ao considerá-lo teorização sem aplicabilidade para o legislador defendendo a orientação da investigação para perspectivas mais práticas e utilitárias.

criação de uma cultura de controlo em que a (potencial) vítima ganhou estatuto de agente central, e onde a segurança privada e a gestão calculada de risco, desempenham um papel fundamental (Garland, 2001). Pese embora se tenha comprovado o argumento de Foucault de que o sistema prisional, nos moldes em que se encontra criado, pouco contribui para a redução da criminalidade, a prisão continua a ser uma das ferramentas mais utilizadas, pelo carácter punitivo e pelo poder de controlo que oferece.

Não querendo abordar em profundidade a extensa discussão em redor das causas do crime, podemos efectuar uma divisão geral entre aqueles que identificam como geradores questões endógenas ao Homem, outra vertente que remete para variáveis exógenas e uma terceira que procura soluções integradas entre ambas. Nas três correntes distinguem-se autores que acreditam na possibilidade da extinção do crime, outros que preconizam uma considerável redução com recurso às soluções certas e um último grupo que o consideram como um fenómeno incontornável e irreversível das sociedades contemporâneas.

A perspectiva do crime como característica intrínseca e indissociável da sociedade não significa que o fenómeno da criminalidade seja avaliado de forma negativa. Reflexo disso é o trabalho de Davis (1971) para quem crimes como a prostituição desempenham uma função social positiva, não devendo ser vistos como algo de anormal, mas sim como factos sociais regulares. Muitos funcionalistas como Davis consideram até que a insegurança e o medo do crime resultam do carácter pejorativo que é concedido ao fenómeno, muitas vezes desnecessário, podendo uma perspectiva não patológica do crime contribuir para uma redução dos sentimentos de receio e ansiedade relativamente ao mesmo. Consta-se porém, que em vários países se assiste ao processo oposto com a criminalização dos comportamentos ditos anti-sociais, processo esse que a investigação indica estarem fortemente associados a elevados sentimentos de insegurança e medo do crime (Loader & Walker, 2007).

Independentemente daquilo que identificam como sendo a causa do crime, o número de autores que defende a possibilidade de criação de uma sociedade onde o mesmo não exista, tem vindo a desaparecer. A *Clarens* de Rousseau e a *Nowhere* de William Morris surgem agora como concepções do passado, interpretadas por muitos como utopias incompatíveis com a realidade actual. Surgiram entretanto modelos alternativos, muitos dos quais utopias de controlo como o *Brave New World* de Huxley e a recente produção cinematográfica 'Relatório Minoritário' de Steven Spielberg. São no entanto representações onde o crime é eliminado à custa de liberdades e garantias e onde o sentimento de segurança do indivíduo em sociedade não é considerado. Estes dois exemplos, tal como o trabalho de George Orwell são ilustrativos de que o controlo total do crime pode não significar, de modo algum, a construção de uma sociedade mais segura, onde o medo não esteja presente.

4.A INSEGURANÇA E O MEDO DO CRIME

A importância da segurança no bem-estar do Homem é indiscutível. A segurança humana, conceito desenvolvido pelas Nações Unidas e na qual está incluída a noção de *freedom from fear* defendida por Roosevelt, é uma prioridade das principais instituições supranacionais e dos Estados que as compõem. No Reino Unido gastaram-se entre 1994 e 1997 cerca de 100 milhões de libras em CCTV, existindo aquando dos atentados em Londres em 2005, 4 milhões de câmaras a operar na cidade. No programa para a Administração Interna do actual governo, assume-se como prioridade de primeira linha a adopção de políticas e de medidas concretas que contribuam para fazer de Portugal um país mais seguro.

Na maioria das posições oficiais é concedida importância inequívoca à segurança, tal como à relevância do combate eficaz à criminalidade como meio para atingir esse fim. Contudo, na sequência do exercício já realizado para a definição de crime, existem notáveis variações entre o conceito de segurança institucionalizado, construído frequentemente com base em indicadores estatísticos de uma visão legalista da criminalidade, e a segurança como sentimento individual, influenciado, entre outros, por uma contextualização pessoal do fenómeno do crime.

Segundo Ferraro (1995) o medo do crime consiste numa resposta emocional de receio ou ansiedade relativamente ao crime ou a símbolos que uma pessoa associa ao crime. O pendor não racional dos nossos medos e receios, reflecte-se nos resultados de investigações realizadas sobre o tema, onde é frequente aqueles que têm menos probabilidade de se tornar vítima de um crime – mas que provavelmente se sentem mais vulneráveis face à sua ocorrência como os idosos e as mulheres de estratos sociais mais elevados - são os que mais medo têm do fenómeno (Farrall, Jackson & Gray, 2009).

No seu livro *Random Violence*, Best (1998) defende que a ansiedade social perante o crime é gerada pela acção de quatro agentes distintos: *media*, activistas (defensores das vítimas e dinamizadores morais), Estado e peritos. Para além da importância destes actores sociais, várias investigações apontam para a importância de variáveis - exógenas à criminalidade, mas endógenas ao indivíduo - na construção de sentimentos de insegurança e na configuração do medo do crime (Dammert & Malone, 2003; Kristjanson, 2007). São exemplos exógenos a integração social, o desemprego ou a urbanização. A importância destes factores tende a acentuar-se em períodos de fortes mudanças sociais e económicas, em que alterações de fundo no tecido social geram ansiedades profundas que têm bastante reflexo nos sentimentos de insegurança e medo do crime. Um exemplo empírico é o estudo de Boers (1997) na Alemanha recentemente unificada, onde 36% das mulheres da antiga

zona de Leste consideravam ser altamente provável vir a ser vítimas de violação.

A correlação entre o momento económico-social e as flutuações nos sentimentos de insegurança e medo do crime das populações foi estudada por Inglehart (1981), que remete para a crise do petróleo dos anos 70 como o impulsionador principal da primeira grande onda de receios e ansiedades relativamente à criminalidade, que surgiu nos EUA exactamente por essa altura. O autor refere ainda que atingido o primeiro patamar na pirâmide de Maslow e assegurados os objectivos de sobrevivência base através do desenvolvimento económico, o indivíduo transferiu necessariamente as suas prioridades para a obtenção de outras garantias, num pós materialismo onde a segurança passa a desempenhar um preocupação central.

O factor espaço tem igualmente adquirido relevância sobretudo desde o estudo de Kelling e Wilson (1982) que concluíram que a permissividade no vandalismo e degradação de determinadas estruturas físicas no nosso contexto espacial tem consequências não só para a criminalidade, como para o sentimento de segurança das populações que aí residem. A influência do ambiente que rodeia o indivíduo na sua percepção pessoal de segurança reflecte-se na diferente forma como encaramos o dia e a noite, uma rua iluminada de um beco escuro, um prédio devoluto de um centro comercial. Estratégias de prevenção situacional do crime, como a colocação de CCTV e iluminação, procuram, mais do que impedir acções criminosas vindas do exterior, conceder uma sensação de segurança a quem está no seu interior (Painter, 1996).

Num estudo aprofundado sobre o sentimento de insegurança no Japão, um dos países mais 'seguros'¹⁰³ do mundo, Hamai e Hills (2006) analisaram o aumento progressivo do sentimento de insegurança e medo do crime no país, remetendo para alterações na forma como os *media* retratavam a criminalidade e o trabalho policial. Esta mudança na representação baseia-se na exploração de casos mediáticos sobre o ponto de vista da vítima e na culpabilização do sistema vigente, assente na resolução informal de conflitos com perspectivas de reintegração do ofensor. A posição da opinião pública acabou por conduzir – embora não se verificasse um aumento da criminalidade violenta e grave¹⁰⁴ a uma postura mais formal e retributiva do sistema penal. Essa postura em nada terá contribuído para o aliviar destes sentimentos, que mantiveram um crescimento sustentado até à data de publicação do artigo.

Não existem muitos estudos que avaliem o impacto de políticas de combate à criminalidade nos sentimentos de insegurança e medo do crime. Antes de mais, porque em

103 No International Crime Survey de 2000 (Kesteren; Mayhew & Nieuwbeerta, 2000) o Japão teve o indicador mais baixo de uma amostra de 17 países, para a criminalidade violenta e grave: 0,4%.

104 Verificou-se um aumento da criminalidade menos grave, que Hamai e Ellis justificam com o fim da utilização de mecanismos informais de justiça restaurativa.

termos empíricos é difícil estabelecer uma causa efeito entre ambas as variáveis, sobretudo quando se trata de políticas *macro*, de projecção alargada e pouco visível no dia a dia¹⁰⁵.

Um dos principais autores que se debruçaram sobre o assunto, Murray Lee (2007) considera que o medo do crime é um fenómeno que se alimenta a si próprio. A insegurança gera mais atenção ao fenómeno, quer seja na produção dos *media*, ou na conversa de café, ansiedade essa que coexiste em paralelo com a curiosidade, num processo semelhante ao que sucede com os filmes de terror. A resposta das autoridades ao medo do crime com o incremento das políticas de segurança é, para Lee, mais uma forma de alimentar o sentimento, conduzindo dessa forma a resultados totalmente contraproducentes. Na mesma linha de Murray Lee, Lucia Zedner questionava-se em 2003 num artigo publicado no *International Journal of the Sociology of Law*, se não existiria demasiada segurança, argumentando que quanto mais provisionamento securitário é assegurado, mais somos recordados da nossa suposta vulnerabilidade.

5.0 CASO PORTUGUÊS – ALGUNS ELEMENTOS EMPÍRICOS

Portugal tem ainda uma fraca, senão inexistente, tradição de investigação na área da sociologia do crime, permanecendo o fenómeno fortemente associado à área do Direito, e raramente trabalhado do ponto de vista da investigação sociológica. Não obstante essa lacuna, a área do medo do crime e da insegurança é uma das temáticas onde já se encontram alguns trabalhos de elevado interesse, sobretudo pelo seu papel pioneiro, de primeiros olhares sobre fenómenos que a comunidade científica portuguesa tem deixado quase exclusivamente à preocupação das Forças e Serviços de Segurança.

Em 2009, a despesa do Estado Português com o sector da segurança e ordem pública foi de 4,63%, um dos valores mais elevados da União Europeia, e o mais elevado em Portugal desde que a OCDE reúne este tipo de dados¹⁰⁶. No entanto, durante esse período, segundo os dados recolhidos pelo *European Social Survey* assistiu-se em Portugal a um aumento significativo de pessoas que se preocupam permanentemente, frequentemente ou com regularidade com o facto de poderem vir a ser vítimas de um crime violento. Esse aumento, na ordem dos 7,3% entre 2008 e 2010, não reflecte os dados oficiais, que remetem para taxas muito semelhantes para a criminalidade violenta e grave em 2009 e 2010, verificando-se até uma redução para a criminalidade em geral em 2010, comparativamente aos 2 anos anteriores¹⁰⁷.

O elevado investimento realizado no sector da segurança e ordem pública em 2009 será

105 Tal como já foi referido, acções na lógica da prevenção situacional, como a limpeza de graffitis ou iluminação de ruas têm um efeito positivo na fomentação de sentimentos de segurança.

106 Dados da OCDE, que até ao momento apenas se encontram disponíveis de 1995 até 2009.

107 Relatório Anual de Segurança Interna

provavelmente a resposta institucional aos resultados de 2008, ano em que os valores das taxas criminais atingiram valores recorde, aposta essa que certamente terá contribuído para a redução das taxas nos anos seguintes, mas não para a diminuição dos sentimentos de insegurança. De facto, estudos de vitimação realizados no nosso país nos últimos anos apontam na sua generalidade para um crescente sentimento de insegurança e de medo do crime, seguindo uma tendência já identificada em vários outros países da Europa, América do Norte e Ásia (Kesteren *et al*, 2000).

Um dos principais problemas na elaboração de exercícios comparativos entre os estudos realizados em Portugal é a utilização de diferentes metodologias e formas de abordagem na análise dos dois conceitos: insegurança e medo do crime. Um das raras excepções é o já referido *European Social Survey*, que já foi realizado no nosso país em 2008 e 2010, permitindo assim traçar comparações mais fundamentadas.

Os primeiros inquéritos à vitimação efectuados no nosso país foram realizados sob alçada do Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça, e desenvolvidos por Maria Rosa Crucho de Almeida, contando numa ocasião também com a colaboração de Ana Paula Alão. Foram realizados em 1988 (apenas Lisboa), 1992 (continente), 1994 (todo o território nacional) e 1998 (apenas Lisboa). O estudo realizado em 1994 foi dos mais extensivos já efectuados no nosso país, partindo de uma amostra de 13500 unidades de alojamento. Entre as variadas conclusões¹⁰⁸, destaca-se a relevância da droga como problema social, aqui avaliado separadamente da restante criminalidade, e que 42% dos inquiridos identifica como a questão social mais grave no país (Almeida & Alão, 2000).

É reconhecida a intensificação do debate em torno da toxicodependência, que ganha maior relevância nos anos 90, e cujos flagelos sociais se começam igualmente a intensificar por essa altura, sobretudo nas grandes cidades. É no entanto curioso que o tema esteja actualmente muito menos presente, tanto nos *media* como nos discursos institucionais. Em 2005, num estudo de Ana Neves na Área Metropolitana de Lisboa, a droga é já apontada como o segundo problema mais grave, destronado pela 'criminalidade', nomeado como principal preocupação por apenas 17% dos inquiridos. Importa no entanto compreender se esta ausência de preocupação resulta da menor alarmismo em torno do fenómeno nos *media* e nas políticas públicas¹⁰⁹, ou se transparece de uma redução do problema real.

Numa análise longitudinal do número de ocorrências do crime de tráfico de estupefacientes registados pelas diferentes polícias e compilado pela Direcção Geral da

108 Outro dado relevante que surge no levantamento efectuado em 1994, é o facto de 6% dos inquiridos apresentarem o 'medo de represálias' como um dos motivos para não irem à polícia. Trata-se de um exemplo de como o medo do crime e a insegurança pode ter efeitos nas taxas de participação dos crimes às autoridades.

109 Recentemente, o executivo anunciou a extinção do Instituto da Droga e da Toxicodependência e a absorção de algumas das suas valências, como os cuidados a toxicodependente e alcoólicos (designadamente os programas de metadona) nas Administrações Gerais de Saúde.

Política de Justiça (DGPJ) torna-se claro que, embora a preocupação em torno do problema tenha de facto diminuído, o problema em si mantém-se presente e sem sinais de retrocesso após um abrandamento no início do século. Uma das explicações para a moderação na percepção das 'drogas' como ameaça, resulta da redução da visibilidade do fenómeno, designadamente com o aumento do consumo de cocaína, e com o sucesso das políticas implementadas, designadamente com a descriminalização do consumo.

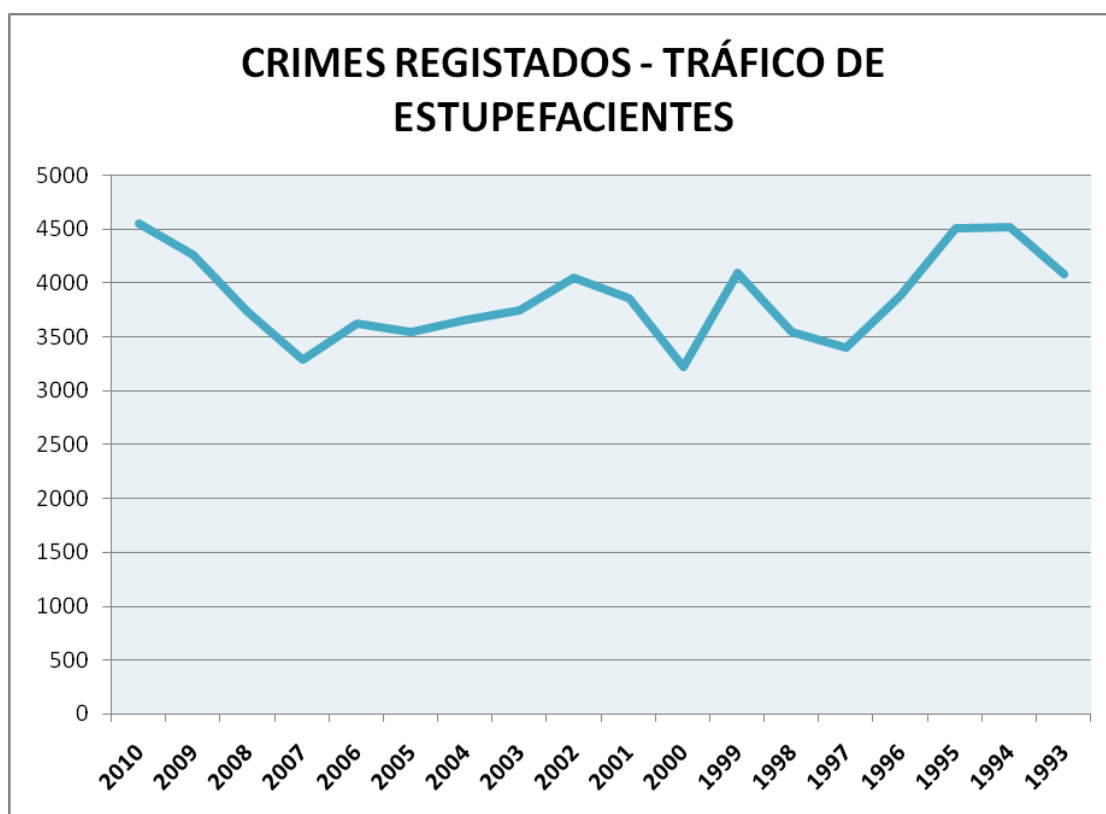


Gráfico 1 – Análise longitudinal do número de crimes registados de tráfico de estupefacientes. Fonte: DGPJ

Quando avaliamos os sentimentos de preocupação relativamente à criminalidade em Portugal, assiste-se ao processo inverso. Em 1994, apenas 12% dos inquiridos consideravam o crime como 'o problema mais grave', encontrando-se em 3º lugar nas lista das inquietações, seguido da já referida 'droga' e do desemprego (Almeida & Alão, 1995). Num estudo promovido pela Associação Portuguesa de Apoio à Vítima em 2001 (APAV, 2002), a criminalidade surge já no topo da lista, sendo encarada por 56,5% dos questionados como um dos três problemas mais graves da Área Metropolitana de Lisboa (AML), local onde o estudo foi efectuado. Já em 2005, no levantamento efectuado por Ana Neves na AML, estudo igualmente patrocinado pela APAV, constata-se a manutenção da criminalidade como preocupação principal, sendo referida por 26% dos questionados como

o problema mais grave¹¹⁰ (Neves, 2005).

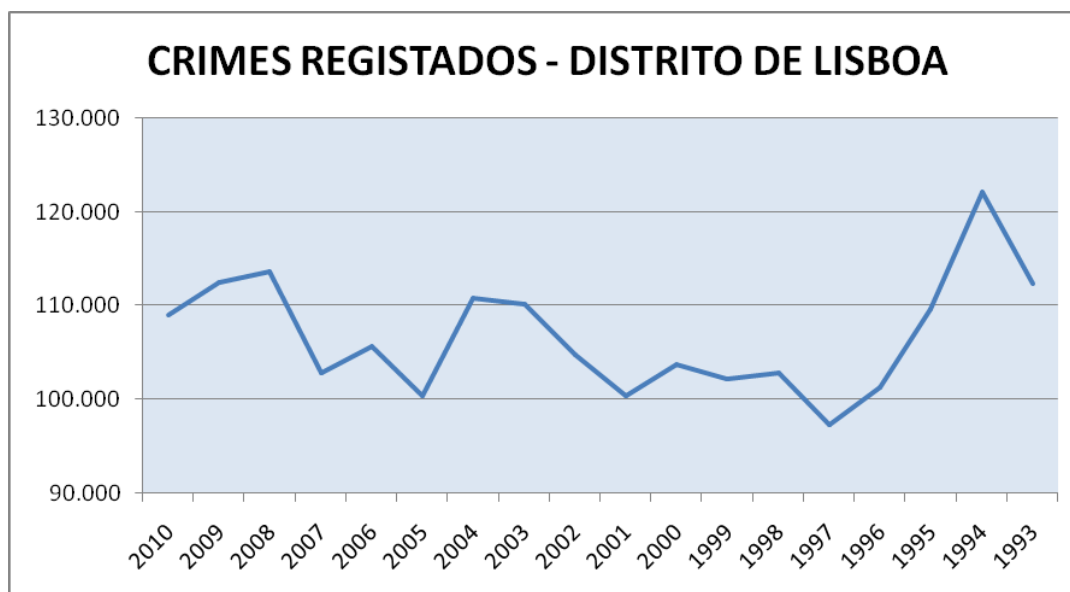


Gráfico 2 – Análise longitudinal do número de crimes registados no Distrito de Lisboa.
Fonte: DGPJ

O gráfico relativo à criminalidade registada no Distrito de Lisboa revela valores dificilmente associáveis às percentagens obtidas nos estudos mencionados. Obviamente que um dos argumentos é que a criminalidade registada é largamente inferior à criminalidade real, e que nesse sentido as flutuações nos sentimentos de insegurança e medo do crime podem ser respostas às cifras negras, ou seja, aos valores não reportados da criminalidade. Este argumento é consolidado pelo facto das investigações realizadas revelarem valores muito reduzidos de participação às autoridades, que em 2000 segundo o *International Crime Victim Survey*, rondaria os 32% (Kesteren *et al*, 2000).

Mas, não pondo em causa a validade deste argumento que requer mais profunda investigação, ele é em parte contrariado pelo facto dos mesmos estudos chegarem à conclusão que Portugal tem taxas de vitimação bem abaixo da média, inferiores a 20% ao ano, encontrando-se ligada sobretudo à criminalidade associada a viaturas (Almeida & Alão, 1995; Kesteren *et al*, 2000; APAV, 2002;).

A disparidade entre o risco de se tornar numa vítima, e os receios que os portugueses têm que tal aconteça é reflectido no mais recente *European Social Survey* (2010), onde Portugal surge como o 8º país em 20 onde menos assaltos ocorreram na casa dos entrevistados nos últimos 5 anos, mas é o 2º país – apenas seguido da Bulgária – onde as pessoas mais têm receio, permanentemente ou frequentemente, que tal aconteça.

¹¹⁰ Amostra de 1133 cidadãos da AML.

As discrepâncias entre risco percebido e risco real não são apenas visíveis em exercícios de comparação de Portugal com outros países, reflectindo-se igualmente entre espaços do quotidiano. No Inquérito Nacional de Vitimação coordenado por Paulo Pereira de Almeida, reitera-se para Portugal uma tendência já identificada em outros países da distinção entre sentimentos de insegurança relativamente ao país onde vivemos, e à comunidade em que residimos. Esta diferenciação resulta num número consideravelmente maior de indivíduos que referem sentir-se inseguros em Portugal, em proporção à insegurança relativamente à zona onde vivem (Almeida, 2009¹¹¹).

O Inquérito Nacional à Vitimação é especialmente útil porque apresenta resultados por distrito, permitindo a comparação com os dados oficiais da DGPJ para 2009, a fim de procurar aferir se existe uma ligação entre as taxas de criminalidade de cada distrito (crimes registados por habitante) e o respectivo sentimento de insegurança demonstrado pelos habitantes desse mesmo distrito, quer relativamente à realidade nacional (geral), quer relativo à sua zona (local). Devido à discrepância entre as taxas de criminalidade (unidade e décimas) e de insegurança (dezenas), e com o intuito de facilitar a interpretação visual, a autora optou por ordenar os 18 distritos de Portugal continental relativamente a ambos os indicadores, resultando nos 3 gráficos que se encontram *infra*¹¹².

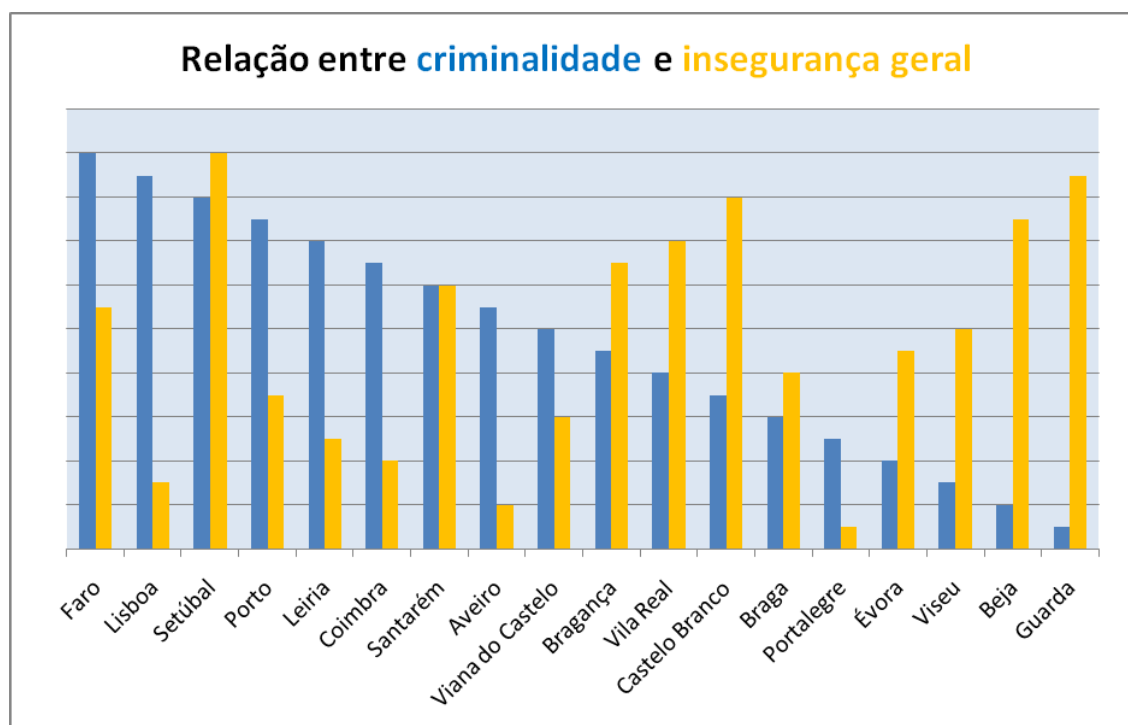


Gráfico 3 – Análise comparativa da ordem dos 18 distritos relativamente aos dados para 2009 da sua taxa de criminalidade (crimes por 100 habitantes) e da taxa de insegurança

111 Referente a uma amostra de 8729 indivíduos, efectuado a nível nacional.

112 Note-se que o Inquérito Nacional à Vitimação compreende uma amostra de apenas adultos, em contraponto com as taxas de criminalidade calculadas com base na população total por distrito.

geral (percentagem daqueles que consideram Portugal um país inseguro) Fontes: DGPJ; Almeida (2009)

A primeira conclusão relativamente a este gráfico que ilustra a relação entre a posição de um distrito – comparativamente aos restantes – nas taxas de criminalidade e insegurança é que ela, de facto, não aparenta existir. Como exemplos flagrantes destaca-se o distrito de Faro, com a maior taxa de criminalidade do país em 2009, e onde o sentimento de insegurança não tende a ilustrar, em termos comparativos, o risco a que os seus habitantes incorrem¹¹³. Na lógica oposta destacam-se Guarda, Beja, Viseu e Castelo Branco, onde os sentimentos de insegurança relativamente a Portugal, ultrapassam largamente as taxas de criminalidade da sua zona. De referência ainda o indicador absoluto para Setúbal, onde 96% da população referiu não se sentir segura em Portugal¹¹⁴.

A discrepância nestes valores pode no entanto ser justificada com o facto de se referirem a taxas de insegurança gerais, ou seja, em que foi perguntado aos inquiridos como se sentiam relativamente ao seu país. Importa então analisar o gráfico relativo à taxa de criminalidade em relação com os sentimentos de insegurança relativos à zona em que os inquiridos residiam, e onde, regra geral, se sentem mais seguros.

113 Note-se que a taxa de criminalidade para a cidade de Faro poderá estar inflacionada devido ao elevado número de habitantes sazonais e turistas que o distrito recebe, não registados nas estatísticas oficiais de residentes por distrito"

114 O distanciamento deste valor relativamente aos restantes poderá estar enraizada em vários factores endógenos ao distrito, destacando a autora que os inquéritos foram realizados entre Dezembro de 2008 e Junho de 2009, período durante o qual ocorreu o mediatizado escalar de confrontos entre alguns indivíduos associados ao Bairro da Bela Vista e as Forças de Segurança locais.

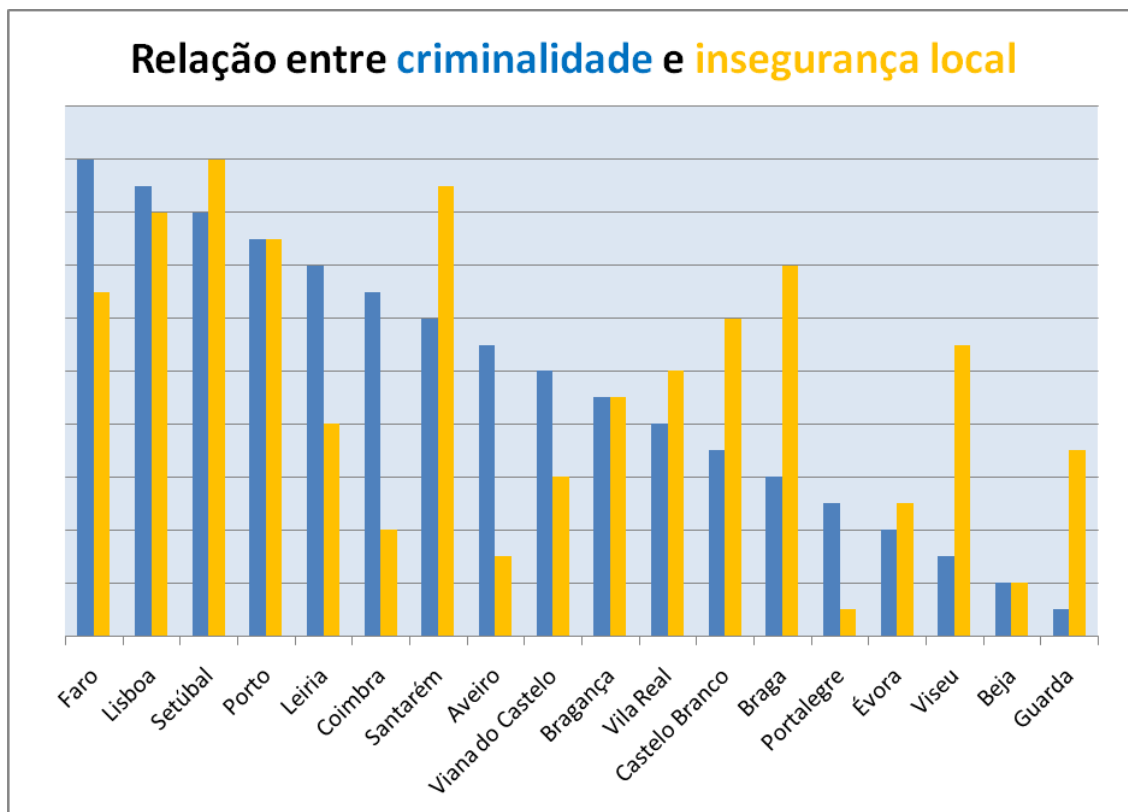


Gráfico 4 – Análise comparativa da ordem dos 18 distritos relativamente aos dados para 2009 da sua taxa de criminalidade (crimes por 100 habitantes) e da taxa de insegurança local (percentagem daqueles que consideram a sua zona de residência insegura) Fontes: DGPJ; Almeida (2009)

Este gráfico demonstra uma amenização das disparidades identificadas no interior, o que poderá indicar que de facto a criminalidade da zona onde residimos afecta a nossa percepção de segurança, denotando que esse sentimento pode ser gerado com o contributo de um exercício ténue de avaliação de risco.

De salientar que em Coimbra e Aveiro, e em menor dimensão Faro e Leiria, a população parece sentir-se relativamente segura tendo em conta a criminalidade registada. Estes valores, todos relativos a cidades de média dimensão, poderão consubstanciar algumas teorias defensoras da relação entre entrosamento social, e integração do indivíduo na sua comunidade, mais passíveis de existir em conglomerados urbanos medianos, e maiores sentimentos de segurança (Garland, 2001). Por outro lado é nas zonas mais rurais, designadamente Viseu, Guarda e Braga onde os sentimentos de insegurança parecem ter menos fundamento relativamente à realidade criminal da zona.

Importa por fim considerar, que é a criminalidade violenta e grave que mais influência tem nos sentimentos de segurança das populações, não só pelo dano que incorpora, mas também pela forte mediatização de que habitualmente é alvo nos órgãos de comunicação

social.

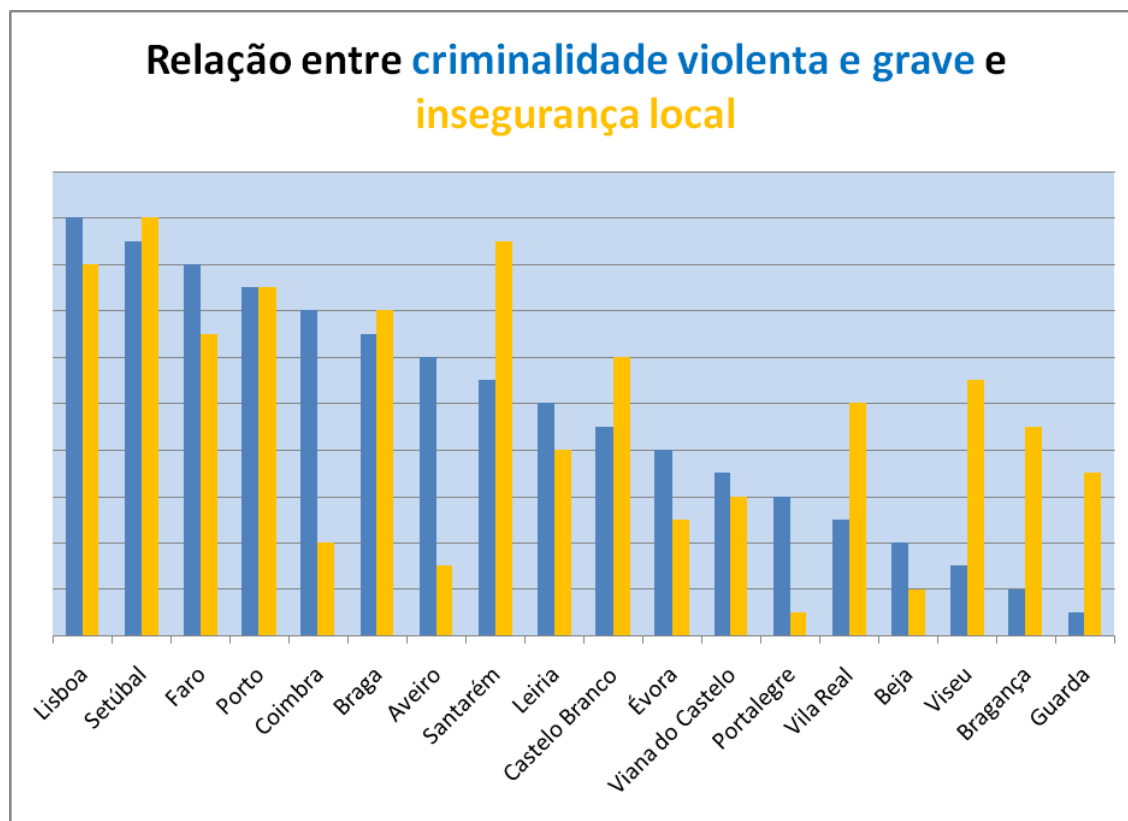


Gráfico 5 – Análise comparativa da ordem dos 18 distritos relativamente aos dados para 2009 da sua taxa de criminalidade violenta e grave (crimes por 100 habitantes) e da taxa de insegurança local (percentagem daqueles que consideram a sua zona de residência insegura) Fontes: DGPJ; Almeida (2009)

Este último gráfico demonstra – embora não na totalidade – alguma relação já mais consistente entre o crime e o sentimento de insegurança relativamente ao mesmo. Mais uma vez existem algumas excepções, como Coimbra, Aveiro e Portalegre, distritos onde a população se sente bastante segura tendo em conta a criminalidade; e Santarém, Vila Real, Viseu, Bragança e Guarda onde se assiste a um ‘excesso’ de insegurança tendo em conta a criminalidade violenta e grave que tem lugar na zona. O facto de ser o exemplo onde se verifica uma maior aproximação entre ambas as variáveis poderá ser revelador do papel relevante da criminalidade violenta e grave na construção de sentimentos de insegurança.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na sequência do que foi previamente mencionado, o presente capítulo não pretendia a obtenção de respostas relativamente às ligações entre o fenómeno da criminalidade e os sentimentos de insegurança e medo a ele associados. O objectivo era sim, trazer à

discussão alguns conceitos e dados empíricos, com o intuito de fomentar mais investigação na área, e alertar os construtores das políticas públicas de segurança da importância que a compreensão desta temática exige.

Entre os factos estabelecidos destaca-se o elevado sentimento de insegurança que os portugueses têm, relativamente ao seu risco de vitimação, comparativamente a outros países. É, ao que tudo aponta, um medo infundamentado, tendo em conta as elevadas taxas de criminalidade oficiais e os reduzidos valores de vitimação, que dão conta de cifras negras igualmente baixas, tendo em conta outros países num patamar de desenvolvimento similar. Se considerarmos como válida a teoria de Murray Lee (2007) podemos estar perante um pânico moral prolongado, em que respostas institucionais contribuem para a reafirmação do consenso de que a ameaça percebida da gravidade da criminalidade, é de facto real.

Todavia, e pese embora as implicações simbólicas que a manutenção ou intensificação do combate à criminalidade poderá ter, a análise geográfica por distrito apontou que para a existência de uma relação entre a criminalidade, designadamente a violenta e grave, e o sentimento de insegurança formados relativamente à zona onde residimos. Este indício reforça a ideia de que, embora não se deva lidar com o crime e a insegurança como um só fenómeno, os mesmos se encontram até certo ponto interligados.

Como conclusão final podemos então deduzir que o combate à criminalidade é uma resposta eficaz na redução dos sentimentos de insegurança – mesmo que represente apenas um dos vectores em que a mesma se constrói – se as acções tomadas para a sua eliminação forem proporcionais à dimensão do fenómeno.

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, M. & ALÃO, A. (1995) *Inquérito de vitimação 1994*, Lisboa: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

ALMEIDA, P. [coord.] (2010) *INV'09 Inquérito Nacional à Vitimação – Relatório Final*, Lisboa: ISCTE-IUL& Ministério da Administração Interna

[APAV] ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE APOIO À VÍTIMA (2002) *Vitimação e sentimento de insegurança na Área Metropolitana de Lisboa*, Projecto Cíbele, Lisboa: APAV

BECKER, H. (1963) *Outsiders*, New York: Free Press of Glencoe

BEST, J. (1998) *Random violence: How we talk about new crimes and new victims*, California: University of California Press

- BOERS, K. (2003) 'Fear of Crime' in W. Heitmeyer & J. Hagan (eds) *International handbook of violence research*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, pp 1131-1149
- CLARKE, R.V. & CORNISH, D. (1986) *The reasoning criminal: rational choice perspectives on offending*, New York: Springer
- DAMMERT, L. & MALONE, M.F. (2003) 'Fear of crime or Fear of Life? Public insecurities in Chile' *Bulletin of Latin American Research*, **22** (1), pp. 79-101
- DAVIS, K. (1971) 'Prostitution' in R. Merton & R. Nisbet (eds) *Contemporary Social Problems*, 3^a ed., New York: Harcourt Brace Jovanovich
- FARRALL, S.; JACKSON, J. & GRAY, E. (2009) *Social order and the fear of crime in contemporary times*, Oxford: Oxford University Press
- GARLAND, D. (2001) *The culture of control: crime and social order in Contemporary Society*, Oxford: Oxford University Press
- HAMAI, K. & ELLIS, T. (2006) 'Crime and criminal justice in modern Japan: From re-integrative shaming to popular punitivism' *International Journal of the Sociology of Law*, **34**, pp. 157-178
- INGLEHART, R. (1984) 'Post-materialism in an environment of insecurity' *American Political Science Review*, **75**, pp. 880-900
- KELLING, G. & WILSON, J. Q. (1982) 'Broken windows' *Atlantic Monthly*, **249** (3), pp. 29-38
- KESTEREN, J. van; MAYHEW, P. & NIEUWBEERTA, P. (2000) *Criminal victimization in seventeen industrialized countries*, NSCR, Wetenschappelijk Onderzoek – en Documentatiecentrum
- KRISTJANSON, A. L. (2007) 'On Social Equality and perceptions of insecurity – A comparison study between two Europe countries' **4** (1), pp. 59-86
- LEE, M. (2007) *Inventing Fear of Crime: Criminology and the Politics of Anxiety*, Portland: Willan Publishing
- LOADER, I. & WALKER, N. (2007) *Civilizing security*, Cambridge: Cambridge University Press
- MATTHEWS, R. (2009) 'Beyond 'so what?' criminology: rediscovering realism' *Theoretical Criminology*, **13**(3), pp.341-362
- NEVES, A. (2005) 'Medo do crime e insegurança urbana' *Polícia & Justiça*, **III** (5), pp. 243-249

PAINTER, K. (1996) 'The influence of street lighting improvements on crime, fear and pedestrian street use, after dark' *Landscape and Urban Planning*, **35**, pp. 193-201

STACE, W. T. [1937] (1975) *The Concept of Morals*, London: Macmillan Publishing

SUTHERLAND, E. H. (1940) 'White collar criminality' *American Sociological Review*, **5**, pp. 1-12

TAPPAN, P. R. (1947) 'Who is the criminal?' *American Sociological Review*, **12**, pp. 96-102

ZEDNER, L. (2003) 'Too much security?' *International Journal of the Sociology of Law*, **31**, pp. 155-184

4. A manutenção da paz e da segurança internacional: a ONU e o uso da força

MARIA DO CÉU PINTO

1. A grande prioridade: “preservar as gerações futuras do flagelo da guerra”

A guerra, o principal problema da política internacional, foi e continua a ser a primeira justificação para a criação de organizações internacionais, como foi o caso da Liga das Nações e da própria ONU (Organização das Nações Unidas). O séc. XX, apesar de ter sido o século mais destrutivo da história humana, também proporcionou o desenvolvimento de meios para garantir a “segurança colectiva”.

A Carta das Nações Unidas (CNU) estabelece uma elaborada arquitectura de medidas de prevenção, gestão e resolução de conflitos. O preâmbulo da Carta é muito claro ao afirmar como objectivo supremo das Nações Unidas, “manter a paz e a segurança internacionais” (artigo 1.º, §1). O Capítulo VI especifica de que maneira o Conselho de Segurança (CS) pode promover a resolução pacífica das disputas ou conflitos. Como garante da paz mundial, cabe ao CS manter uma vigilância permanente em relação a situações de atrito entre os Estados que a possam fazer perigar. Assim, pode recomendar medidas de *peacemaking* (“restabelecimento da paz”), procurando alcançar um acordo entre as partes através dos meios pacíficos, como a negociação, inquérito, mediação, conciliação, arbitragem, solução judicial, recurso a entidades ou acordos regionais, entre outros.

Durante mais de 60 anos, a ONU lidou com as ameaças à paz sobretudo com base nos mecanismos do Capítulo VI e VII. Além dos mecanismos previstos na Carta, a ONU afinou e melhorou algumas técnicas, como a diplomacia preventiva e os posicionamentos preventivos (“*preventive deployments*”), a mediação levada a cabo pelo Secretário-Geral, as sanções direccionadas (“*targeted sanctions*”) e os procedimentos de monitorização. Criou também novas ferramentas e mecanismos, tais como as operações de manutenção de paz (*peacekeeping*), as intervenções humanitárias, o *peacebuilding* e *nation-building* e ainda os tribunais criminais *ad hoc* para processar crimes de guerra, de genocídio e crimes contra a humanidade e medidas de contenção do terrorismo. Todas estas ferramentas e abordagens ilustram como a ONU tem procurado, de forma é certo imperfeita e incompleta, dar respostas aos novos problemas e desafios na área da paz e segurança internacional.

Com o fim da Guerra Fria, entre outras alterações, a ONU começou a desempenhar um papel mais activo nos conflitos internos dos Estados, devido aos desastres humanitários, resultantes de lutas internas, “limpezas” étnicas, genocídios, colapso da autoridade governamental nos Estados fracassados (ou “*failed states*”), ou de situações de fome e doença. Estas situações puseram a comunidade internacional face a dilemas éticos e morais, suscitando debates acesos sobre a legitimidade da intervenção armada. Na recta final do séc. XX, assistimos a uma alteração de orientação relativamente aos “direitos dos Estados”, para colocar a ênfase nos “direitos das pessoas”. Para os defensores das intervenções armadas, o critério que a ONU deveria seguir é pôr acima de todas as considerações a protecção do ser humano da violência e do arbítrio.

O Conselho de Segurança tem um papel especial na resolução dos conflitos, porque os Estados-membros lhe conferem “...a principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais...” (artigo 24.º, §1). Esses membros concordam em transferir as competências nessa área sensível para o CS (idem). Aliás, qualquer Estado, membro ou não das Nações Unidas, pode “...solicitar a atenção do Conselho de Segurança... para qualquer conflito...” (artigo 35.º, §1 e 2). Cabe-lhe a faculdade de determinar “...a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura de paz ou acto de agressão...” (artigo 39.º).¹¹⁵ Ao abrigo do Capítulo VI, o CS “...poderá, em qualquer fase de um conflito... recomendar procedimentos ou métodos de solução apropriados.” (artigo 36.º §1). De acordo com o Capítulo VII, o CS “...fará recomendações ou decidirá que medidas deverão ser tomadas...a fim de manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais” (artigo 39.º).¹¹⁶

2. O Conselho de Segurança e o uso da força: cenários diferenciados e abrangentes

É de salientar que a ONU não proíbe o recurso à força, mas reserva-o para dois casos considerados excepcionais: a auto-defesa (individual ou colectiva) e o recurso *in extremis* ao CS. De resto, a *ameaça ou o uso efectivo da força* são terminantemente proibidos: “Todos os membros deverão evitar nas suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer Estado...” (artigo 2.º, §4). Se os Estados não conseguirem resolver as disputas recorrendo aos meios propostos no artigo 33.º, devem remeter a questão para a apreciação do CS.

¹¹⁵ Nem a Carta da ONU, nem a organização definiram o que entendem por ameaça à paz, ruptura de paz ou acto de agressão. Na Conferência de S. Francisco não foi aceite nenhuma definição. As tentativas ulteriores de definição daqueles termos também não surtiram efeito. Tal como está redigido, o artigo 39.º prevê que o Conselho decida caso a caso: v. Benedetto Conforti, “The Law and Practice of the United Nations”, 3ª ed., Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2005, pp. 171-72.

¹¹⁶ V. ainda artigos 37.º e 38.º

O conceito de segurança colectiva significa que os Estados se unem de forma a enviar uma mensagem ao potencial agressor de que o seu acto encontrará uma resposta à altura, na forma de uma resposta de força. Os potenciais agressores abster-se-ão de um ataque sabendo que as suas acções serão observadas (muitas vezes sancionadas) pela comunidade internacional. A segurança colectiva exige aos Estados confiança mútua, isto é, a crença que os outros virão em seu socorro em caso de agressão.

A Carta atribui ao CS vastas competências para implementar a segurança colectiva. O CS pode autorizar medidas de *enforcement* colectivo em nome da comunidade internacional no caso de uma ruptura, ameaça grave à paz ou acto de agressão.

O CS pode adoptar medidas provisórias para evitar o agravamento da situação, dispondo de várias opções que não envolvem o uso da força. Trata-se de várias sanções, como: "...a interrupção completa ou parcial das relações económicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radiofónicos, ou de qualquer outra espécie, e o rompimento das relações diplomáticas" (artigo 41.º; trata-se do *enforcement* não-militar). Em último caso, e se todas as medidas anteriormente mencionadas não tiverem surtido efeito, o CS "...poderá levar a efeito, por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, a acção que julgar necessária... Tal acção poderá compreender demonstrações, bloqueios e outras operações, por parte das forças aéreas, navais ou terrestres dos Membros das Nações Unidas" (artigo 42.º).

O *enforcement* militar na Carta da ONU, previsto no artigo 42.º, deriva da necessidade de sustentar o princípio da segurança colectiva. A ideia central do sistema de segurança colectiva é a defesa de certos valores e da paz antes de todos. O pressuposto é que se os meios pacíficos não forem suficientes para assegurar a paz, então a organização poderá recorrer à ameaça e ao uso efectivo da força.¹¹⁷ Obviamente, trata-se, à primeira vista, de medidas que entram em colisão com os princípios fundamentais consagrados no artigo 2.º, §4 e 7.º da CNU, respectivamente os de proibição do uso da força pelos Estados nas relações internacionais e o da não ingerência nos assuntos internos dos Estados. Contudo, a gravidade e carácter excepcional destas medidas compreende-se, segundo Conforti, pois "o Capítulo VII cobre os poderes mais importantes do Conselho de Segurança, que devem servir o propósito da ordem mundial... [O Conselho de Segurança] Constitui a base para a adopção de medidas executórias em relação a Estados responsáveis por quebrar a paz e ainda para o estabelecimento de forças armadas ao serviço das Nações Unidas".¹¹⁸

117 Alex J. Bellamy et al., *Understanding Peacekeeping*, Cambridge, Polity Press, 2004, p. 147.

118 Benedetto Conforti, *"The Law and Practice of the United Nations"*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2005, p. 170.

A possibilidade do CS tomar medidas militares foi considerado um progresso notável em relação ao sistema da Liga das Nações. Contudo, a importância destas medidas não residia na expectativa ou probabilidade de se recorrer a elas. Efectivamente, “pensava-se que a ameaça de acção militar seria um incentivo importante para fazer com que os Estados implementassem as medidas que o Conselho considerasse necessárias para manter ou restaurar a paz e segurança internacionais. Também serviria para deter os actos agressivos dos Estados, constituindo um incentivo adicional para resolver as disputas entre os Estados.”¹¹⁹

Na prática, o CS tem decretado o uso da força militar para: restaurar ou manter a paz e a segurança internacional; aplicar as sanções; defender o pessoal das operações de *peacekeeping*; proteger os civis nas áreas de conflito; dar cobertura às actividades humanitárias e intervir nos conflitos intra-Estados.¹²⁰

De referir que a ONU atribui às organizações (ou acordos) regionais um papel importante na manutenção da paz nas suas respectivas áreas de influência (artigo 52.º). Essas organizações deverão empenhar-se, sobretudo, na procura de soluções pacíficas para os conflitos. Podem também, sob autorização do CS, levar a efeitos acções “coercitivas” (artigo 53.º).

Durante a Guerra Fria, as rivalidades no CS impediram o uso eficaz da segurança colectiva. A aplicação deste mecanismo e o funcionamento do CS em geral, requeriam a unidade entre os P-5, que era muito limitada. A desunião dos P-5 dificultou o funcionamento daquele órgão e impossibilitou o uso das medidas colectivas previstas nos artigos 41.º e 42.º. Na história da ONU, houve apenas dois episódios de acções de segurança colectiva: na Coreia em 1950 e no Kuwait em 1991.

A invasão da Coreia do Sul pela Coreia do Norte foi considerada, pelo Conselho de Segurança, como uma ruptura da paz. Nesta ocasião, a não participação da União Soviética (ausente em protesto contra a exclusão do representante da República Popular da China, isto é comunista, do CS) na reunião do CS, possibilitou a autorização, com base no Capítulo VII da Carta da ONU, do emprego de uma força internacional. O Conselho de Segurança não organizou a operação militar para libertar a Coreia do Sul: limitou-se a *recomendar* “que os Estados-membros das Nações Unidas forneçam a assistência à República da Coreia que for necessária para repelir o ataque armado e para restaurar a paz e a segurança internacional na área”. Os EUA ofereceram-se para liderar a coligação multinacional ao abrigo de um Comando Unificado.

119 Leland M. Goodrich e David A. Kay, *International Organization: Politics and Process*, Madison, University of Wisconsin Press, p. 291.

120 Bellamy et al., op. cit., p. 147.

A intervenção contra o Iraque foi a resposta colectiva à invasão do Kuwait por parte das tropas do Iraque em Agosto de 1990. Através da Resolução 678 de 29 de Novembro de 1990, o CS autorizou os Estados membros a cooperar com o governo do Kuwait utilizando “todos os meios necessários” para tal.¹²¹ A operação militar lançada foi, mais uma vez, dirigida pelos EUA que dirigiram os esforços multinacionais em nome da organização.

Existem ainda outras modalidades de intervenções pela força autorizadas pela ONU, mas levadas a cabo por organizações regionais, ou por coligações de Estados, a pedido da organização. A partir de Março de 1993, as forças da NATO foram solicitadas a fazer observar a proibição dos voos militares no espaço aéreo da Bósnia-Herzegovina e a dar cobertura aérea às operações da UNPROFOR (*UN Protection Force*) naquela província¹²² e, mais tarde, na Croácia¹²³ em apoio da UNCRO (*UN Confidence Restoration Operation*).¹²⁴

Após a assinatura dos Acordos de Paz de Dayton para a Bósnia-Herzegovina, a IFOR (*Implementation Force*) foi autorizada pelo CS a usar a força necessária ao cumprimento do seu mandato: um aspecto da missão que foi concordada por todas as partes que assinaram os Acordos de Dayton (o mesmo acontecendo com a *Stabilization Force* – SFOR, sucessora da IFOR). Na Bósnia, no Haiti, em Timor-Leste, no Afeganistão e na Serra Leoa, o CS autorizou o uso da força através de organizações regionais, tal como a NATO fez na Bósnia e no Afeganistão.

O uso da força pode também ser autorizado a um país que esteja disposto a dirigir forças militares, as coligações *ad hoc* ou “*coalitions of the willing*”, tal como fizeram os EUA na Somália e no Haiti, a Austrália em Timor-Leste, a França no Ruanda e a Inglaterra na Serra Leoa. No Haiti, os EUA lideraram uma operação da ONU para substituir o governo ilegítimo dos militares, operação essa consentida pelo governo legítimo, mas deposto, de Jean-Bertrand Aristide.¹²⁵ Trata-se de operações legais porque foram desencadeadas a pedido do governo dos países onde a intervenção se efectuou.¹²⁶

Uma terceira modalidade de resposta no quadro da auto-defesa colectiva desenvolve-se no quadro de acordos internacionais ou de organizações regionais. Alguns tratados

121 Abram Chayes, “The Use of Force in the Persian Gulf”, in Lori Fisler Damrosch e David J. Scheffer (eds.), *Law and Force in the New International Order*, Boulder, CO, Westview Press, 1991, pp. 3-11.

122 Autorização para implementar o bloqueio contra a Jugoslávia (Sérvia-Montenegro) pela Resolução 787 de 16 de Novembro de 1992: autorização para implementar a zona de exclusão aérea no espaço da Bósnia-Herzegovina pela Resolução 816 de 31 de Março de 1993.

123 Resolução 958 de 19 de Novembro de 1994.

124 A UNCRO surge como uma divisão da UNPROFOR para a Croácia: Resolução 981 de 31 de Março de 1995.

125 Resolução 940 de 31 de Julho de 1994.

126 V. Jerzy Cieschanski, “Enforcement Measures under Chapter VII of the UN Charter: UN Practice after the Cold War”, in Michael Pugh (ed.), *The UN, Peace and Force*, Londres, Frank Cass, 1997, p. 10.

contêm elementos que potencialmente os fazem entrar na categoria de arranjos regionais cobertos pelas provisões do Capítulo VIII da Carta das Nações Unidas. Todos, explícita ou implicitamente, se reportam ao artigo 51.º para justificar o uso de medidas colectivas para fazer frente a um ataque armado contra um ou mais dos seus signatários.¹²⁷ Trata-se de uma possibilidade que se materializou com a invocação do artigo 5.º por parte da NATO, após os ataques de 11 de Setembro, e pela cobertura da ONU que reconheceu o direito dos EUA de autodefesa, ao abrigo do artigo 51.º.

A força também pode ser usada no quadro de uma intervenção de manutenção da paz ou *peacekeeping*. Com o fim da Guerra Fria, a ONU começou a enquadrar as novas missões de *peacekeeping* explicitamente ao abrigo do Capítulo VII, recorrendo com maior frequência ao uso da força ou outras medidas de carácter coercivo.

Noutros casos, algumas missões lançadas ao abrigo do Capítulo VI foram posteriormente reforçadas, com a previsão do uso da força. Trata-se do caso mais comum nos anos 90 em que certas missões se defrontaram com dificuldade continuadas no teatro de operações, como a UNPROFOR. O uso da força no *peacekeeping*, para além da auto-defesa, é viável se a operação for enquadrada no Capítulo VII da Carta.

Em casos mais raros, as missões de *peacekeeping* dotadas de mandatos ao abrigo do Capítulo VII eram, na realidade, operações de *peace enforcement*: casos da UNOSOM II na Somália, da UNTAET, em Timor, e da UNAMSIL na Serra Leoa. O relatório da ONU de Dezembro de 2004 - *A More Secure World: Our Shared Responsibility* - adopta uma posição de aceitação do uso da força em defesa das operações de *peacekeeping*. O Relatório diz que é prática corrente do CS dotar as missões de *peacekeeping* de um mandato ao abrigo do Capítulo VII. O documento justifica-o porque "...mesmo o ambiente mais benigno se pode alterar - quando os *spoilers* [forças hostis] aparecem para sabotar um acordo de paz e ameaçar os civis - e é desejável que haja completa certeza sobre a capacidade da missão responder com a força, se necessário."¹²⁸ Estes contextos, continua o documento, "não são apropriados para o *peacekeeping* baseado no consentimento; eles devem ser enfrentados com acção concertada."¹²⁹ Nas missões de *peacebuilding*, em que as tarefas de consolidação da paz após o conflito, são frequentemente minadas por *spoilers*, "planos de contingência para responder a uma oposição hostil deveriam constituir

127 Goodrich et al., op. cit., p. 350.

128 UN, *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, 2004, parágr. 213.

129 Id., parágr. 222.

uma parte integrante do design da missão; as missões que não tem a força militar necessária para resistir à agressão, são um chamariz para a mesma.”¹³⁰

Relativamente ao uso da força, a ONU sublinha, contudo, que: as forças de *peacekeeping* não devem estar misturadas nem confundir-se com forças de *peace-enforcement*; que as operações de *peacekeeping* não devem desempenhar funções de carácter coercivo.¹³¹ O *enforcement* é apresentado como uma actividade que, pela sua natureza, exige forças separadas e distintas das do *peacekeeping*. Boutros-Ghali diz aliás, no *Suplemento à Agenda para a Paz*, que quando se confunde a umas com outras [*peacekeeping* e *peace-enforcement*], pode-se comprometer a viabilidade das operações de manutenção de paz e pôr em risco o seu pessoal. As conclusões de alguns dos protagonistas das operações nos Balcãs são consensuais em torno da relutância no uso da força em apoio do *peacekeeping*. Eles sublinham, por um lado, a incompatibilidade natural entre o *peacekeeping* e o *peace-enforcement*. Por outro lado, afirmam que “... os princípios clássicos do *peacekeeping*, como o consentimento, imparcialidade e uso da força só em auto-defesa, são fundamentais para o sucesso das operações de *peacekeeping* em situações do tipo de guerras civis, como as da ex-Jugoslávia.”¹³²

Jane Boulden faz a distinção entre operações de puro *peace-enforcement* e operações de “*mandate enforcement*”. As primeiras poderiam definir-se com mais precisão como “*full-fledged enforcement*”, o que “...significa conduzir operações ofensivas de combate para impor os termos de um mandato a um malfeitor renitente identificado pelo Conselho de Segurança” (caso da Coreia e do Iraque).¹³³ As segundas (actualmente denominadas “*grey area operations*”) situam-se num ponto indefinido algures num percurso que vai do *peacekeeping* tradicional ao *peace-enforcement*. Nelas, o uso da força é uma necessidade pontual para assegurar o cumprimento do mandato.¹³⁴

130 Ibid.

131 V. Peter Viggo Jakobsen, “The Emerging Consensus on Grey Area Peace Operations Doctrine: Will It Last and Enhance Operational Effectiveness?”, *International Peacekeeping*, vol. 7, nº 3, Outono de 2000., p. 46. V. a doutrina de *peacekeeping* da ONU: UN, Department of Peacekeeping Operations, United Nations Peacekeeping Operations, Principles and Guidelines, 2008 (http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf).

132 Biermann e Vadset, “From UNPROFOR to UNPF”, in Wolfgang Biermann e Martin Vadset, “Setting the Scene”, in Wolfgang Biermann e Martin Vadset (eds.), *UN Peacekeeping in Trouble: Lessons Learned from the Former Yugoslavia* (Aldershot, Ashgate, 1998, p. 57.

133 Donald C. F. Daniel e Bradd C. Hayes, “Securing Observance of UN Mandates Through the Employment of Military Force”, in Michael Pugh (ed.), *The UN, Peace and Force*, Londres, Frank Cass, 1997, p. 108.

134 Jane Boulden, *The United Nations and Mandate Enforcement*, Kingston, Ontario, Centre for International Relations/ Institut Québécois des Hautes Études Internationales, Martello Papers, 1999, p. 3.

A força pode ainda ser empregue no âmbito de operações de cariz humanitária.¹³⁵ Entre Dezembro de 1992 e Maio de 1993, a UNITAF, uma força de *peacekeeping* exclusivamente americana, teve a tarefa de criar um ambiente seguro para a distribuição da ajuda humanitária na Somália.¹³⁶ Também a França, entre Junho e Agosto de 1994, liderou uma operação de *enforcement* no Ruanda. Após o massacre da minoria Tutsi e dos Hutus moderados, o CS autorizou uma missão para criar uma zona segura no sudoeste do país para acolher os refugiados.¹³⁷

3.O uso da força: polémicas recentes

Na última década, a questão da segurança colectiva e do *enforcement* foi alvo de acesos debates académicos e profundas divisões políticas, quando os EUA pretenderam a autorização do Conselho de Segurança para usar a força. A questão colocou-se aquando da acção dirigida pela NATO contra a Sérvia em 1999. O problema ressurgiu com mais pertinência com o 11 de Setembro, quando os EUA intervieram no Afeganistão, com a finalidade de derrubar o governo taliban, protector da rede terrorista al-Qaeda. Vinte e quatro horas após os ataques, o CS aprovou a Resolução 1368, que, entre outras coisas, reconheceu o direito dos EUA à auto-defesa, ao abrigo do artigo 51.º. Embora o direito à auto-defesa seja inerente, os EUA preferiram obter aquela resolução para estar munidos de uma base legal internacional para uma acção militar contra o regime taliban e contra a al-Qaeda no Afeganistão.

Esta questão gerou um debate muito aceso a partir de 2002, quando os EUA tentaram obter a aprovação do CS para levar a cabo uma acção militar destinada a derrubar o regime de Saddam Hussein. Não tendo obtido a resolução que lhes desse cobertura legal, os EUA anunciaram que agiriam, com ou sem aprovação do Conselho de Segurança, visto o Iraque constituir uma ameaça à paz e à segurança regional e global. É útil comparar o que aconteceu no Afeganistão em 2001 e o que aconteceu no Iraque em 2002/2003.

135 V. Ciechanski in Pugh (ed.), op. cit., pp. 86-8; Rosalyn Higgins, *The Development of International Law Through the Political Organs of the United Nations*, Londres, Oxford University Press, 1963, p. 198, 212; Quincy Wright, "Non-Military Intervention", in Karl Deutsch e Stanley Hoffman (eds.), *The Relevance of International Law*, Garden City, Doubleday, 1971. Sobre as intervenções humanitárias, ver Louis Henkin, "Use of Force: Law and US Policy", in Louis Henkin et al., *Right v. Might: International Law and the Use of Force*, NY, Council on Foreign Relations Press, 1989.

136 Resolução 794 de 3 de Dezembro de 1992.

137 Resolução 929 de 22 de Junho de 1994.

O problema da legitimidade do uso da força, surge quando não há um caso claro de auto-defesa (individual ou colectiva) que justifique um ataque armado.¹³⁸ Na realidade, os EUA justificaram a acção militar contra o Iraque como “auto defesa antecipada” ou “acção pre-emptiva”. A questão em cima da mesa, que desencadeou tanta controvérsia, é se é possível “tomar uma acção militar em resposta a ameaças não-iminentes”.¹³⁹

A guerra do Iraque levantou várias questões importantes sobre o papel da ONU na aplicação do *enforcement* em situações que não são claras, do ponto de vista jurídico, e sobre o cumprimento das sanções impostas pela ONU.¹⁴⁰ Alguns autores argumentaram que o fracasso do Conselho de Segurança em apoiar a acção americana no Iraque constitui a ilustração da ineficácia da ONU e a confirmação da sua decrescente legitimidade, especialmente quando confrontada com uma superpotência com uma força militar inigualável e com a vontade de prosseguir os seus intentos, mesmo sem a autorização do CS. Outros afirmaram que o CS trabalhou como os seus fundadores tinham previsto, isto é, não apoiando o envolvimento do ONU, a não ser que todos os membros do P-5 e a maioria dos membros não permanentes do Conselho estejam de acordo. Os apoiantes da organização aplaudiram a sua actuação e reconheceram o importante contributo por ela dado na acção de *peacebuilding* posterior ao conflito.¹⁴¹

As intervenções falhadas da ONU nos conflitos ficaram manifestamente em evidência nos anos 90, sobretudo com o massacre no Ruanda e a violência na ex-Jugoslávia e Somália. Esses episódios suscitaram um movimento de reflexão que conduziu à elaboração do conceito de “responsabilidade de proteger”. As crises dos anos 90 demonstraram que a força pode ser a única maneira de travar os genocídios, as “limpezas” étnicas e outros crimes contra a humanidade. A controvérsia sobre a intervenção da NATO no Kosovo levou a que o Secretário-Geral, Kofi Annan, criasse a Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania dos Estados para examinar as questões legais, morais, operacionais e políticas decorrentes da intervenção humanitária. O seu relatório avançou com o conceito da “responsabilidade de proteger”, delineando critérios para a

138 Adam Roberts, “Law and the Use of Force After Iraq”, *Survival*, vol. 45, nº 2, Verão de 2003.

139 Karen A. Mingst e Margaret P. Karns, *The UN in the 21st Century*, Boulder, CO, Westview Press, 2007, p. 93.

140 V. Adam Roberts, “The Use of Force”, in David Malone (ed.), *The UN Security Council: From the Cold War to the 21st Century*, Boulder, CO, Lynne Rienner Publishers, 2004, p. 141.

141 V. Michael J. Glennon, “Why the Security Council Failed”, *Foreign Affairs*, vol. 8, nº 3, Maio-Junho de 2003, pp 16-35, e as respostas de: Edward C. Luck, “The End of an Illusion”, Anne Marie Slaughter, “Misreading the Record” e Ian Hurd, “Too Legit to Quit”, publicados na *Foreign Affairs*, vol. 82, nº 4, Julho-Agosto de 2003 (em <http://www.foreignaffairs.org/20030701faresponse82417/edward-c-luck/stayin-alive-the-rumors-of-the-un-s-death-have-been-exaggerated.html>). V. também o debate, “The United Nations Has Become Irrelevant”, *Foreign Policy*, nº138, Setembro-Outubro de 2003 (em <http://asr2.myweb.uga.edu/Fall%202004/Readings/think%20again%20UN.pdf>).

operacionalizar. O relatório da ONU, *A More Secure World*,¹⁴² lançado em Dezembro de 2004, aborda a questão do uso da força sancionado pela ONU. Trata-se, quer de situações de auto-defesa, quer de respostas no âmbito das ameaças previstas no Capítulo VII.¹⁴³ Este relatório considera que o conceito de soberania não é absoluto. Perante o incumprimento do Estado quanto aos seus deveres, nomeadamente de proteger a sua população e evitar a violação dos Direitos Humanos, a comunidade internacional, via CS, pode intervir, inclusive por via militar dentro dos limites da proporcionalidade e razoabilidade.¹⁴⁴

Em Março de 2011, o CS, face à resposta violenta do regime de Khadafi contra a sua população decidiu, com base em argumentos de natureza humanitária (resolução 1973) estabelecer a criação de uma zona de exclusão aérea a fim de proteger as populações contra os ataques do governo. O conceito de “responsabilidade de proteger” foi assim activado de forma surpreendente, após um período de esquecimento e de tentativas políticas por parte de vários Estados de esvaziá-lo de sentido ou utilidade real. A maior preocupação dos críticos deste conceito é que o mesmo seja usado de forma selectiva e sirva para legitimar interferências nos assuntos internos de Estados mais fracos, por parte dos mais fortes. Esta questão foi levantada pela intervenção na Líbia, com o argumento que “dependendo a quem se perguntar, a zona de exclusão aérea da Líbia pode ser uma missão humanitária ou uma desculpa para interferir”,¹⁴⁵ nomeadamente por parte dos Estados Unidos, França e Grã-Bretanha. A China, por exemplo, que se absteve do voto favorável, juntamente com outros cinco membros do CS, afirmou que a zona de exclusão aérea poderia criar um “desastre humanitário”, e advertiu contra a probabilidade de causar vítimas civis devido à acção armada.¹⁴⁶

Segundo alguns autores, a intervenção humanitária – entendida simultaneamente como uma ingerência nos assuntos internos de um Estado e violando a sua soberania, e recorrendo ao uso da força – tem apoio legal na leitura conjugada dos artigos art 2.º, §4 e art. 51.º e, sobretudo, na interpretação extensiva da letra do artigo 2.º, §4 da CNU. Esta interpretação pode-se entender quando “... os apoiantes da intervenção humanitária enfatizam que o artigo 2 (4) não proíbe o uso da força per se, mas apenas para certos propósitos ilegais (...) As palavras finais do artigo 2 (4), proibindo o uso da força em

142 UN, *A More Secure World: Our Shared Responsibility*. Report of the Secretary-General’s High-level Panel on Threats, Challenges, and Change, 2004 (em <http://www.un.org/secureworld/>).

143 Em relação ao Capítulo VII, o relatório faz a distinção entre as ameaças externas e as ameaças internas e a consequente responsabilidade dos estados de protegerem as suas populações.

144 Definidos aquando da Cimeira do Milénio: UN, *A More Secure World: Our Shared Responsibility*. Report of the Secretary-General’s High-level Panel on Threats, Challenges, and Change, 2004 (em <http://www.un.org/secureworld/>).

145 Gregg Carlstrom, “Responsibility To Protect Or Right To Meddle?”, Al Jazeera, 24 Março de 2011 (em <http://english.aljazeera.net/indepth/features/2011/03/2011324121253913547.html>).

146 Ibid.

qualquer aspecto contrário aos objectivos da Carta das Nações Unidas, quando lido com as provisões de Direitos Humanos disseminadas pela Carta, dão crédito a esta proposição – elas são vistas como apoio de uma leitura contextual da proscrição do uso da força, harmonizando-a com a protecção de direitos humanos. Assim, se a força for usada para alcançar objectivos consistentes com o espírito das Nações Unidas, como uma intervenção para assegurar direitos humanos, não existirá um qualquer conflito.”¹⁴⁷ Henkin afirma, a este propósito, que “os Estados têm sido relutantes em adoptar formalmente esta excepção ao artigo 2(4), mas a comunidade legal tem amplamente aceite que a Carta não proíbe a intervenção humanitária através do uso da força, estritamente limitada ao necessário para salvar vidas.”¹⁴⁸

Do lado dos defensores das intervenções humanitárias, a interpretação que resulta é que, mais do que a proibição absoluta do uso da força nas relações internacionais, a limitação ao recurso à mesma e o espírito dos princípios e objectivos estabelecidos na CNU, visam tutelar o respeito pelos Direitos Humanos.

4. Conclusão

As Nações Unidas foram concebidas para conter ameaças à segurança internacional do tipo tradicional como os conflitos entre Estados ou o comportamento de Estados agressivos e violadores da paz. Porém, desde o fim da Guerra Fria, os cenários de conflito têm exigido da ONU uma intervenção mais frequente, onde o uso da força tem vindo crescentemente a ser usado. As intervenções da ONU no pós-Guerra Fria (Cambodja, Somália, Bósnia e Ruanda) ocorreram em ambientes voláteis, de alto risco e incerteza e em guerras civis de contornos multiformes em que o uso da força deixou de ser um tabu. Contudo, certas interpretações mais elásticas e permissivas do uso da força, como as intervenções humanitárias e a “responsabilidade de proteger”, suscitaram um debate que está longe encontrar vias de consenso.

147 Judy A. Gallant, “Humanitarian Intervention and Security Council Resolution 688: A Reappraisal in Light of a Changing World Order”, *The American University Journal of International Law and Policy*, vol. 7, Verão de 1992, pp. 888-9.

148 Henkin, *op. cit.*, p. 41.

5. Segurança e prevenção do terrorismo: algumas notas

HELENA RÊGO

“Todas as coisas sendo causadas e causantes, ajudadas e ajudantes, mediatas e imediatas, e todas mantendo-se por uma ligação natural e insensível que liga as mais afastadas e as mais diferentes, considero impossível conhecer as partes sem conhecer o todo, tal como conhecer o todo sem conhecer, particularmente, as partes.”

Pascal

No âmbito das reflexões sobre segurança nacional, foi-me proposto este tema. Tenho trabalhado toda a minha vida nesta área que sempre considerei da maior importância para os Estados e para as pessoas. Tenho-o feito numa vertente prática, de servidora do Estado, no dia-a-dia do trabalho de prevenção de ameaças à segurança nacional, mas também numa vertente mais teórica associada à docência e ao estudo doutrinário sobre os fenómenos.

1. Desassossego em busca da verdade

Em primeiro lugar, aprendi que em tudo que fazemos ou afirmamos devemos ser humildes, sobretudo nas nossas análises. O que hoje achamos certo, amanhã descobre-se que, afinal, está errado. Acontece em todos os campos científicos e as ciências sociais e as análises de segurança não são excepção.

2. As armadilhas do nosso cérebro

Em segundo lugar, as nossas análises são fruto das nossas percepções e estas são resultado da nossa experiência passada e da nossa cultura pelo que, raramente, os mesmos factos são percebidos da mesma maneira por diferentes pessoas. Devemos habituar-nos a questionar as nossas primeiras conclusões e adoptar a regra do “*thinking about thinking*”, do “pensar o pensamento”. Nem tudo o que parece é. Por vezes

esquecemo-nos que o nosso cérebro nos prega partidas. É fundamental para um analista nunca se esquecer desta condição.

Um tópico torna-se ameaça à segurança não necessariamente por causa de uma ameaça real, mas porque ele é apresentado como uma ameaça¹⁴⁹.

OS PERIGOS DOS MODELOS MENTAIS

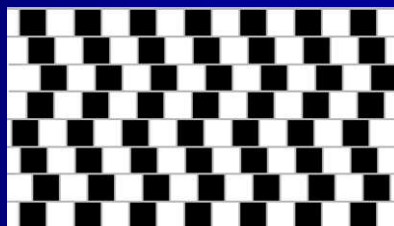
“Thinking about thinking”

O analista constrói a sua versão da realidade a partir da informação recolhida pelos sentidos, mediada por um processo mental complexo que determina a informação escolhida, a forma como é organizada e o significado que lhe é atribuído.

Aquilo que é percepcionado por cada um é influenciado pela sua experiência passada, educação, valores culturais, normas institucionais e a formação específica recebida.

149 Buzan, Barry, Common Security, Non-provocative Defense and the Future of Western Europe, Review of International Studies, V13, nº4 , p 265-7, 1987

PSICOLOGIA DA PERCEPÇÃO



NEM TUDO O QUE PARECE É...

3. O quê? Não entendi!

Em terceiro lugar, tudo o que é dito ou escrito raramente quer significar o mesmo para quem o ouve ou lê. Só entendemos aquilo que conhecemos e tendemos a traduzir tudo para os nossos conceitos, os que nos são familiares. Estes são apenas ferramentas, as melhores que encontrámos para comunicar, mas nunca passarão de simplificações da realidade e daquilo que discorreremos dela. Quando não entendemos os conceitos tendemos a criticar ou a discordar porque é sempre desconfortável constatar que não se sabe algo, já que isso é gerador de insegurança.

Dito isto, metodologicamente, terei sempre que referir, ainda que sucintamente, o que o nosso sistema jurídico entende por segurança e por terrorismo, mas não poderei deixar de sopesar esta ameaça no contexto das demais porque nada do que é humano deve ser analisado de forma isolada.

4. ...Segurança. Google = cerca de 203.000.000 resultados!

Apesar de não ser positivista, ou seja não entender que “o direito é o que é e é para cumprir”, independentemente de ser justo ou injusto, já que tendo para o jusnaturalismo, mais consonante com o meu idealismo, neste caso a lei é mesmo a moldura em que tudo acontece.

Nos termos da lei nº 53/2008, de 29 de Agosto, a segurança interna é definida como “a actividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática.”

As medidas previstas nesta lei “destinam-se, em especial, a proteger a vida e a integridade das pessoas, a paz pública e a ordem democrática, designadamente contra o terrorismo, a criminalidade violenta ou altamente organizada, a sabotagem e a espionagem, a prevenir e reagir a acidentes graves ou catástrofes, a defender o ambiente e a preservar a saúde pública.”

A condução da política de segurança interna é, nos termos da Constituição, da competência do Governo.

É ao SIS, Serviço de Informações de Segurança, que a lei atribui a exclusividade da produção de informações de segurança para apoio à tomada de decisão do governo, em vários domínios, designadamente do terrorismo.

5. As nossas decisões dependem do nome que damos às coisas

Daí a importância das análises que servem de base para o governo tomar decisões nesta matéria. Dependendo da nossa compreensão dos fenómenos estão as respostas que encontramos para lidar com os mesmos. Também os modelos de resposta para a ameaça terrorista devem alicerçar-se num quadro claro de definição da ameaça. Haverá tipos de terrorismo aos quais se pode responder de diferente forma desde que haja consciência por parte de todos os interlocutores, para que o resultado final seja coerente. (repressivo versus conciliador; de curto termo versus longo termo; político versus coercivo; doméstico versus internacional). Todas estas formas de controlo do fenómeno têm vantagens e desvantagens, sendo importante o bom senso. As soluções conciliadoras, por exemplo, quer no curto, quer no longo prazo podem desempenhar um papel muito importante no contra terrorismo porque se dirigem a outra audiência que não os terroristas, mas antes os simpatizantes, a população em geral, a comunidade internacional e as potenciais vítimas do terrorismo. Assim, as amnistias e concessões são ineficazes na diminuição das capacidades dos grupos terroristas no curto prazo, mas podem reduzir as suas capacidades políticas, em especial no longo prazo. Uma estratégia de contra terrorismo flexível que conjugue eficiência com aceitação pelo público em geral é aconselhável.

6. Modelos de resposta

“Não se usa um tanque para apanhar um rato. Um gato fará melhor o trabalho.”

Expressão de um líder terrorista grego

É por isso que se examinarmos os modelos de resposta ao terrorismo por parte dos diversos países podemos entender que tipo de percepção do fenómeno lhes estão subjacentes.¹⁵⁰ Atentemos no caso americano. A administração Nixon (69-74) tentou um sistema de segurança colectiva, com base no entendimento de que se um suficiente número de Estados acordasse em negar santuário aos terroristas o problema ficaria resolvido. A administração Carter (77-88) encarava o terrorismo internacional como um sintoma de pobreza, injustiça e repressão (conflito israelo-árabe). A administração Reagan (81-88) decidiu aplicar instrumentos militares para resolver o problema. A administração Bush declarou “guerra ao terrorismo”.

Antes de se começar a combater o monstro tem que se entender qual é a sua natureza e o seu *modus operandi*. Para tal, é necessário uma boa definição de trabalho, com uma correcta definição das suas características.



¹⁵⁰ Ed. Schmidt, Alex, Western responses to terrorism, Londres, 1993

É também necessário conhecer as motivações dos grupos terroristas para adequar as metodologias de prevenção de ataques terroristas e de resposta aos mesmos. Saber ler os diversos sinais que vão denunciando em que sentido e contra que alvos será a sua acção ou que meios utilizarão. Há, actualmente, de novo, uma grande preocupação com o recurso a armas químicas ou biológicas. O recurso a armas de destruição em massa é suficientemente grave para que nos preocupemos com as nossas análises. É necessário compreender o contexto em que ocorre o terrorismo, o que passa por entender, motivações, dimensão, tipo de indivíduos, contactos, até factores psicológicos. O terrorismo deve ser analisado à luz dos sistemas complexos.¹⁵¹ A ciência da complexidade pode ser vista como “ o estudo do fenómeno que emerge de uma colecção de objectos que interagem”. Engarrafamentos, mercados financeiros, células humanas, furacões e todos os conflitos modernos podem ser estudados e compreendidos enquanto sistemas complexos.¹⁵² Todas as redes de contactos podem ser entendidas enquanto tais. Os sistemas complexos agem de acordo com a sua memória (algo do passado condiciona o futuro) e são abertos, no sentido que são influenciados pelo meio. Parecem ter vida própria, algo para além da soma das partes, apesar de não haver uma “mão invisível” que os controle centralizadamente. Daí que os acontecimentos nos surpreendam porque há uma cadeia de relações e reacções que é necessário acompanhar. A complexidade é uma mistura subtil de ciclos de ordem e desordem.

7. “O que fazer até o terrorista aparecer?”

Num livro sobre terrorismo, de Paul Wilkinson e outros, de 1979, é com esta pergunta que os autores discorrem sobre planos de acção no âmbito do contra terrorismo. Focar-me-ei apenas na parte em que os mesmos se referem à necessidade de examinar o fenómeno de um ponto de vista analítico especulativo e que implica acompanhar indicadores como as motivações dos grupos terroristas; a dimensão desses grupos e o tipo de indivíduos que os compõem. As suas declarações, comunicados e manifestos são de que tipo? Marxistas ou nacionalistas? Baseados realmente numa ideologia ou simplesmente na partilha de falhanços, atitudes negativas, rejeições e frustrações? Qual o centro das atenções? É o desejo de poder ou a gratificação do ego?

Vem - me à memória o que já foi dito de Breivik, e do seu manifesto narcisista, “2083”, assente numa percepção dum Mundo ocidental em declínio e assola-me a ideia da total

151 Apud Marret, Jean-Luc, Oslo terrorist Attacks: Analysis, consequences and lessons learned, Transatlantic security paper, nº 4 , Ago 2011

152 Neil, Johnson, Simply Complexity, A Clear Guide to Complexity Theory, Oneworld Publications, 2009, Uk

acessibilidade deste opúsculo na internet¹⁵³ e a facilidade ou acessibilidade do explosivo utilizado – ANFO ou NAFO (Nitrato de amónio e gasolina).

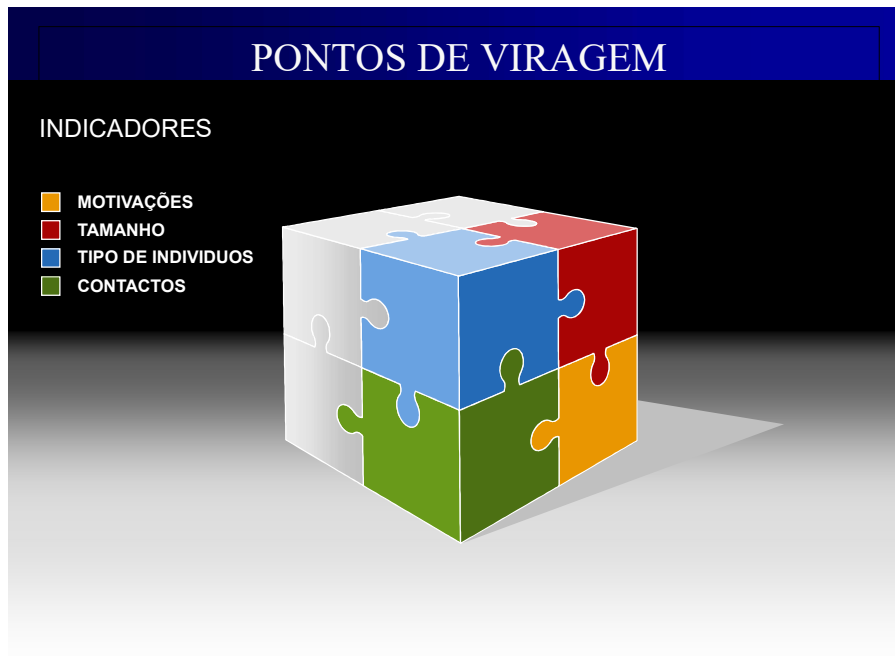
Recordo-me do conceito de “***lone wolf***” e do que pode caber nele, como é o caso do ***white supremacist terrorism***. A definição de lobo solitário assenta em quatro critérios: a) acção individual; b) inexistência de pertença a organização terrorista ou rede; c) inexistência de líder ou de hierarquia e d) concepção individual do planeamento, tácticas e ataque.¹⁵⁴ Ou ainda do que é dito sobre ***leaderless resistance*** e da falta de estrutura piramidal que implica a existência de células autónomas, à semelhança do jihadismo. Temos que juntar tudo o que já se teorizou sobre o assunto para depois concluir se se trata de novas ameaças ou apenas das mesmas ameaças, mas com roupagens modernas. O problema reside no facto de a maior parte das vezes o Estado ser obrigado a reagir ainda antes de perceber de que se trata. Daí a importância das análises dos serviços de inteligência.

8. Prevenir é mais ...

Numa análise clássica, o passado é o prólogo, mas a análise dos fenómenos modernos deve incluir pensamento especulativo sob pena de nada se poder antecipar. As culturas burocráticas muito concentradas no processo são avessas à gestão imaginativa, o que num mundo em rápida mutação pode ser grave. Fazer análises com base, apenas, no que a imprensa divulga também é perigoso porque há muita desinformação, principalmente em Estados não democráticos.

¹⁵³Teria 5.000 contactos no seu facebook

¹⁵⁴ idem



Para lá da definição jurídica, a visão de segurança está normalmente relacionada com a visão nacional do problema. Não há, regra geral, um formulador de políticas de segurança que esteja acima do Estado (com excepção de algumas instituições internacionais, como é o caso da EU). Daí que o conceito de segurança esteja normalmente relacionado com o de segurança nacional, quer na sua concepção restrita, virada para assuntos políticos e militares, quer na ampla, abrangendo assuntos económicos e ambientais.

A discussão sobre o conceito de segurança pode ser integrado no contexto, mais vasto, do debate teórico das relações internacionais. Entre o tradicional realismo (também chamado racionalismo) e o idealismo (ou construtivismo). Dito desta forma muito simplista, estas escolas tem visões diferentes sobre o que deve ser integrado no conceito de segurança de um país. Sem uma base teórica adequada, muitas análises de segurança são inadequadas. Os realistas assentam a abordagem no poder (Carr, Morgenthau, Waltz) enquanto os idealistas na paz e segurança do sistema internacional. Estes últimos defendem a visão holística por contraposição com a visão fragmentada dos realistas. O problema fundamental é a guerra e como tal a solução para este problema é prioridade da agenda internacional. A segurança surge para estes como uma consequência da paz. Já para os realistas a segurança deriva do poder que permite manter uma posição dominante no mundo.

9. Teia global de interdependência de segurança

A segurança é um fenómeno relacional pelo que a segurança de um determinado Estado se insere num padrão internacional de segurança interdependente, no qual ele está envolvido. Numa perspectiva holística, nada pode ser completamente entendido se não se compreender a totalidade em que se insere. Todos os Estados estão imersos numa teia global de interdependência de segurança¹⁵⁵.

A insegurança foi durante muito tempo mais frequentemente associada com a proximidade geográfica entre os Estados que temem mais os seus vizinhos do que as potências distantes. É frequente a preocupação com a segurança regional e menos com a segurança global.

Por outro lado, o significado de segurança do Estado tem sido diferente consoante se trate de um país desenvolvido ou de um país em vias de desenvolvimento¹⁵⁶. Estes últimos estão preocupados sobretudo com problemas como a falta de legitimidade das suas fronteiras, instituições e regimes, inadequada coesão social, e a ausência de consenso social em assuntos sociais, económicos e políticos.

10. Uma definição ocidental de segurança?

Já a definição ocidental de segurança ou conceito ocidental de segurança, como lhe chama Ayoob, está virada para a protecção contra ameaças externas aos interesses vitais e aos valores básicos do Estado.

Com o terrorismo da Al-Qaida também os Estados desenvolvidos passaram a enfrentar ameaças vindas do seu próprio território, com o *home grown terrorism*, com as células e as redes de apoio daquela organização. Na verdade, desde o 11 de Setembro que as políticas externa e de defesa americanas se focam no combate ao terrorismo islamista, facto que teve consequências ao nível das políticas de segurança a nível mundial.

11. ...Terrorismo e *lessons never learned*

E já que nos estamos a referir a terrorismo, vejamos a definição constante do código penal português quanto a organizações terroristas e terrorismo, uma definição *latu sensu*¹⁵⁷.

155 Rudzit, Ghunter, O debate teórico em segurança internacional

156 Ayoob, Mohamed, *The Third World security Predicament*, Boulder: Lynne Reyner Publishers, 1995, p.28 e *Security in the third world: the worm about turn?*, *international affairs*, v.60, nº1, 1983-4

157 Artigo 300º

Organizações terroristas

1 - Quem promover ou fundar grupo, organização ou associação terrorista, a eles aderir ou os apoiar, é punido com pena de prisão de 5 a 15 anos.

2 - Considera-se grupo, organização ou associação terrorista, todo o agrupamento de duas ou mais pessoas que, actuando concertadamente, visem prejudicar a integridade ou a independência nacionais, impedir, alterar ou

Tomemos apenas o denominador comum das inúmeras definições do conceito, “violência organizada com uma finalidade política”, já que se trata de um conceito histórico e político, em cada momento aplicado a realidades diversas. (no caso português, “prejudicar a integridade ou a independência nacionais, impedir, alterar ou subverter o funcionamento das instituições do Estado previstas na Constituição, forçar a autoridade pública a praticar um acto, a abster-se de o praticar ou a tolerar que se pratique, ou ainda intimidar certas pessoas, grupo de pessoas ou a população em geral, mediante a prática de crimes”).

O terrorismo distingue-se de outras formas de violência pelo seu impacto na percepção de segurança das pessoas.

A concepção da estratégia de prevenção do terrorismo é, como vimos, tarefa do Estado¹⁵⁸, devendo o mesmo fazê-lo alicerçado em avaliações de ameaça e procurando minimizar vulnerabilidades existentes. Temos, no entanto, que ter consciência de que não há

subverter o funcionamento das instituições do Estado previstas na Constituição, forçar a autoridade pública a praticar um acto, a abster-se de o praticar ou a tolerar que se pratique, ou ainda intimidar certas pessoas, grupo de pessoas ou a população em geral, mediante a prática de crimes:

- a) Contra a vida, a integridade física ou a liberdade das pessoas;
- b) Contra a segurança dos transportes e das comunicações, incluindo as telegráficas, telefónicas, de rádio ou de televisão;
- c) De produção dolosa de perigo comum, através de incêndio, libertação de substâncias radioactivas ou de gases tóxicos ou asfixiantes, de inundação ou avalanche, desmoronamento de construção, contaminação de alimentos e águas destinadas a consumo humano ou difusão de doença, praga, planta ou animal nocivos;
- d) De sabotagem;
- e) Que impliquem o emprego de energia nuclear, armas de fogo, substâncias ou engenhos explosivos, meios incendiários de qualquer natureza, encomendas ou cartas armadilhadas.

3 - Quem chefiar ou dirigir grupo, organização ou associação terrorista é punido com pena de prisão de 10 a 15 anos.

4 - Quando um grupo, organização ou associação terrorista, ou as pessoas referidas nos nºs 1 ou 3, possuírem qualquer dos meios indicados na alínea e) do nº 2, a pena é agravada de um terço nos seus limites mínimo e máximo.

5 - Quem praticar actos preparatórios da constituição de grupo, organização ou associação terrorista é punido com pena de prisão de 1 a 8 anos.

6 - É correspondentemente aplicável o disposto no nº 4 do artigo 299º.

Artigo 301º

Terrorismo

1 - Quem praticar qualquer dos crimes previstos nas alíneas a) a d) do nº 2 do artigo anterior, ou qualquer crime com o emprego de meios referidos na alínea e) do mesmo preceito, com a intenção nele referida, é punido com pena de prisão de 2 a 10 anos, ou com a pena correspondente ao crime praticado, agravada de um terço nos seus limites mínimo e máximo, se for igual ou superior àquela.

2 - A pena pode ser especialmente atenuada ou não ter lugar a punição se o agente abandonar voluntariamente a sua actividade, afastar ou fizer diminuir consideravelmente o perigo por ela provocado, impedir que o resultado que a lei quer evitar se verifique, ou auxiliar concretamente na recolha das provas decisivas para a identificação ou a captura de outros responsáveis.

158 Claro que é fundamental que toda a sociedade civil seja envolvida, já que é a sensibilização desta sociedade que mais pode contribuir para perceber em tempo oportuno o desenhar da ameaça.

panaceias para os males do terrorismo; que a construção de barreiras técnicas sobre possíveis alvos de ataques pode não ser suficiente; e que é necessário rever constantemente tais barreiras porque os terroristas depressa as ultrapassam. Nunca devemos esquecer que há outras realidades que por vezes não acompanhamos e que vão desembocar em terrorismo, anos mais tarde.

A segurança interna é muito cara porque os terroristas forçam os governos a proteger uma miríade de alvos, bastando um ataque num lugar ou momento inesperado para a catástrofe se dar.

Já é um lugar comum dizer-se que, no momento em que alocamos recursos e colocamos o terrorismo no topo das prioridades já estamos a dar a vitória ao mesmo. Os recursos não são inesgotáveis e em Estados que enfrentam crises económicas ainda é mais grave. Os recursos para a prevenção e combate do terrorismo são sempre elevados e deixam de ser utilizados noutros sectores vitais.

12. Inimigos reais ou imaginários?

A propósito da importância das análises para a tomada de decisões, li, recentemente, a última publicação de Umberto Eco, “Construir o inimigo e outros escritos ocasionais”¹⁵⁹, que descreve de uma forma elaboradamente simples como nós os humanos precisamos de ter os nossos inimigos mesmo que na realidade eles não existam. As ameaças que elencamos, em cada momento, e que nos propomos combater e prevenir são esses inimigos reais ou imaginários que têm pelo menos a vantagem de nos manter unidos contra algo. Não ter inimigos enfraquece-nos, individualmente e colectivamente, porque não nos obriga a organizarmo-nos, a superar-nos para sobreviver. Daí que a primeira década do século XXI tenha sido extremamente desafiante e unificadora porque, de repente, com a al-Qaida o mundo tinha de novo um inimigo, um “outro” para combater e que substituíra a União Soviética de outrora, da guerra fria. Contudo, há já alguns anos que esta ameaça se esbate na Europa, tornando-se menos visível, deixando uma espécie de vazio, num quadro institucional preparado para a prevenção e a luta contra o terrorismo islamista radical. A anunciada morte de Usama Bin Laden constitui um marco simbólico de uma nova etapa. Novas unidades, novos grupos de trabalho, nacionais e internacionais, novos funcionários, nova legislação, novos mecanismos foram postos em marcha depois do 11 de Setembro de 2001 para fazer face ao terrorismo internacional. Já passaram 10 anos e o povo americano já digeriu o monstro e, como só eles o sabem, celebraram recentemente, também em Portugal, de forma positiva, os 10 anos que se passaram sobre aquele dia que ensombrou o mundo. Fizeram-no com o lema “Honrar o Passado, Seguir em Frente”. Remetendo para as

¹⁵⁹ Editora Gradiva, Lisboa, 2011

palavras do Embaixador americano em Portugal, Allan J. Katz,“ ao longo da última década, os cidadãos dos Estados Unidos demonstraram que o terrorismo não irá minar a nossa maneira de viver nem os valores que defendemos. Embora as ameaças subsistam, estamos unidos no nosso empenhamento em construir sociedades tolerantes e inclusivas”¹⁶⁰.

13. E o mundo continua...

Fomos, entretanto, surpreendidos com uma enorme crise económica, que promete mudar a face do mundo tal como o conhecemos, vulcões em erupção, catástrofes como a de Fukushima, e os recentes ataques de Breivik, na Noruega, cuja categorização não está ainda concluída. Uma grande fluidez de acontecimentos, que dificulta a análise e compreensão dos fenómenos, a sua ponderação relativa e, consequentemente, a escolha de metodologias adequadas para com eles lidar. E um grande sentimento de insegurança, que como sabemos raramente tem que ver com a efectiva existência ou não de segurança.

O sentimento de insegurança surge quando a sobrevivência das pessoas é posta em causa: doenças, fome, pobreza, opressão política, tortura, escravatura, falta de habitação, catástrofes naturais...

14. Pontos de viragem

Vivemos um daqueles momentos “*turning point*” ou ponto de viragem. É com eles que o aparelho do Estado tem dificuldade em lidar, uma vez que as divisões orgânicas nas diversas instituições que lidam com ameaças à segurança do Estado raramente estão adequadas à realidade. Tais divisões, normalmente chamada áreas, departamentos, direcções ou algum sinónimo, resultam de produção normativa, a qual é feita para durar e não para mudar todos os anos. Acontece, então, frequentemente, que tais divisões deixam cair no vazio algumas matérias novas, que ficando sem tratamento podem passar despercebidas e só darmos por elas quando já é tarde para as prevenir. Tais divisões tão necessárias metodologicamente, para dividirmos trabalho, dificultam muitas vezes a prevenção de ameaças novas ou das mesmas ameaças, mas com novos rostos. Por outro lado, há fenómenos que só se revelam, só são visíveis, quando já não podem ser evitados. Tal como os processos erosivos na natureza, só sabemos que os mesmos estavam a decorrer, há muito, quando já é visível a erosão.

160 Transitions, Honoring the Past, Moving Ahead, Fundação luso-americana, 11.09.11



15. Como prevenir o que nem sabemos que não sabemos?

Quero com isto dizer que a tarefa da prevenção é algo de muito delicado porque só conseguimos prevenir aquilo que sabemos que existe e a porção do que não sabemos que existe é maior¹⁶¹.

Estou a pensar, por exemplo, neste momento, na ciberameaça, que é transversal a várias outras ameaças e que ocorre de forma muito silenciosa. Sem consciência de como actua e em que consiste não a podemos detectar a não ser quando ela se revela.

Seja cibercrime, ciberspionagem ou ciberterrorismo é urgente a definição de estratégias nacionais e internacionais concertadas.

Ter a capacidade de dar respostas adaptativas, mantendo alguma flexibilidade no sistema é a única forma de minimizar consequências negativas para a actual fluidez das ameaças. A cooperação internacional continuara a ser indispensável, mas sobretudo a compreensão do que o mundo vai entendendo e definindo como segurança, uma vez que inevitavelmente isso se repercutirá na nossa própria noção de segurança. A escassez de recursos, por exemplo, designadamente de terras férteis e de alimentos, é um assunto já abrangido por alguns Estados na definição de segurança. Esta, hoje, passa por garantir a sobrevivência. A

¹⁶¹ William Arntz, *Afinal o que sabemos nós*

segurança é cada vez mais global, mesmo que persistamos em só querer ver o que está a frente dos nossos olhos.

6. Entre o militar e o civil: uma discussão dos modelos da GNR e PSP

CARLOS MANUEL GERVÁSIO BRANCO

Será que a opção por um modelo policial pluralista, constitui uma particularidade do sistema português?

*Até que ponto se justificam os diferentes estatutos profissionais da GNR e PSP?
Fará sentido nos dias de hoje, em pleno SEC XXI, manter Corpos Militares de Polícia?*

Estas são algumas das interrogações que mais se ouvem quando se discute o modelo policial português e para as quais tentarei ao longo deste texto, apontar possíveis respostas. Iniciarei a abordagem do tema que me foi proposto, com uma breve apresentação dos sistemas e modelos policiais, focalizando-me em mais detalhe no modelo dual. Seguidamente farei uma curta incursão pelo actual contexto da segurança, para depois me deter no modelo português, terminando com umas notas finais em jeito de conclusões.

1. Os Modelos Policiais

Para efeitos de sistematização, poderemos agrupar os diferentes modelos policiais com recurso a diversas e variadas classificações, sendo a mais usual, a da distinção entre os países que possuem apenas um corpo policial e os que pelo contrário, distribuem essa tarefa por diversos corpos e forças:

- O modelo monista ou unitário caracteriza a existência de apenas uma força policial num dado país.

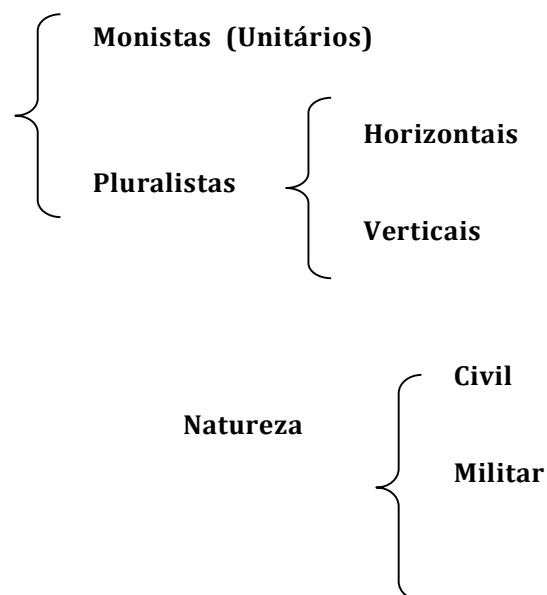
- O modelo pluralista, pelo contrário, é sinónimo da existência de vários corpos com funções policiais.

No que aos sistemas pluralistas diz respeito, existem ainda dois tipos, o horizontal e o vertical. Se as forças têm competência genérica em todo o país ou específica para determinada matéria, mas também jurisdição em todo o território, estamos perante um

modelo vertical. Se pelo contrário, existindo várias polícias, estas apenas têm jurisdição numa dada zona ou região, estamos em presença do modelo horizontal. Importa não confundir estes critérios com os da centralização e descentralização. Enquanto a descentralização implica várias forças, a centralização não conduz necessariamente a uma unificação. Estamos perante um corpo centralizado quando um centro de decisão está habilitado a conduzir as acções das unidades que lhe estão subordinadas, ao contrário do que sucede quando existe independência operacional de cada uma das unidades, manifestando-se desta forma a descentralização.

Uma outra divisão possível é a que diz respeito à natureza civil ou militar do estatuto dos membros que integram os corpos com funções policiais.

Em síntese e de forma esquemática, os sistemas policiais poderão enquadrar-se assim:



Também as dependências governamentais a que os diversos corpos com funções policiais estão adstritos, não são as mesmas em todos os países, dividindo-se fundamentalmente entre os Ministérios do Interior e da Justiça, passando pelo da Defesa e das Finanças, nalguns casos.

Nos países nórdicos é o ministro da justiça que tutela as polícias, ao invés do que sucede na generalidade dos outros Estados, onde na generalidade essa tutela cabe ao responsável pela pasta do interior.

A existência de polícias estaduais, municipais ou de regiões autónomas, também varia de acordo com o próprio sistema jurídico-constitucional de cada um dos Estados e decorre de princípios centralizadores ou descentralizadores da divisão administrativa de cada país.

Uma última referência nesta introdução para enfatizar a relevância que a Revolução Francesa teve na criação, a partir de início do séc. XIX em quase toda a Europa, de Corpos Militares de Polícia, similares à Gendarmerie Francesa que perduram em muitos países do mundo e na Europa encontram grande acolhimento nos países do sul. Neste âmbito, cabe referir que entre 20 a 25% dos corpos com funções policiais da UE, têm natureza militar.

Com base na respectiva história, cultura e sistema político-administrativo, também os modelos policiais se podem dividir em duas grandes famílias:

A anglo-saxónica e dos países escandinavos, e a da Europa do Sul.

Na primeira, todas as polícias têm um estatuto civil e na segunda, derivado dos sistemas dualistas, para além de uma polícia civil existem também corpos de natureza militar com funções policiais.

O Modelo Monista

Com origem nos países escandinavos, do conjunto dos estados membros da UE, cinco podem-se incluir no denominado sistema monista ou seja, possuem apenas um corpo policial.

O Modelo Pluralista

Os restantes países da UE possuem sistemas pluralistas.

Uns verticais e outros horizontais.

O Reino Unido, a Alemanha, a Grécia, a Finlândia e também a Bélgica mais recentemente, têm modelos horizontais.

Cada corpo policial tem responsabilidade numa dada região ou reparte a sua competência com outros, em razão da matéria.

O Reino Unido adoptou este modelo na forma mais pura ou seja, possui 52 corpos de polícia autónomos e independentes, cada um com jurisdição no respectivo condado.

Já a Alemanha, Estado Federal, para além de ter 18 corpos policiais, cada um correspondente a um “Lander”, possui ainda dois corpos federais, com competência especializada e jurisdição supra estadual. A Bundeskriminalant (Polícia Criminal) e a Bundesgrenzschutz (Polícia de Fronteira).

A Bélgica, cujo sistema policial ainda não está estabilizado, possui 196 Polícias Locais e uma Polícia Federal com missões específicas e supra locais.

A Grécia e a Finlândia possuem dois corpos policiais, cuja competência se reparte em razão da matéria. A Polícia Helénica e a Polícia Portuária, no caso da Grécia, e a Polícia e a Guarda de Fronteira, no caso da Finlândia.

Modelos Pluralistas Verticais

Nestes modelos, o território é repartido por mais que uma força que detém competências genéricas na respectiva área de responsabilidade, em concorrência ou mesmo sobreposição com outra ou outras de competência específica. De entre os modelos pluralistas verticais, destaca-se o designado Modelo Dual ou Dualista, considerado o mais puro de entre os sistemas pluralistas verticais. Foi adoptado entre outros, pelos quatro países do sul da Europa, Portugal, Espanha, França e Itália, embora com algumas particularidades em Portugal e Itália.

Já a Holanda possui um modelo misto, onde para além de um corpo de polícia civil de âmbito nacional e das polícias municipais, existe também um corpo militar, a Marechaussée, cujas missões policiais se circunscrevem às fronteiras, à imigração, ao controlo do crime transfronteiriço, à segurança do aeroporto e das residências da Casa Real e do Primeiro-Ministro.

Na Europa, também a Bulgária, a Polónia, a Roménia e a Hungria, possuem Corpos Militares de Polícia que como adiante veremos, constituem um dos elementos essenciais da caracterização dos modelos dualistas.

Explicitemos seguidamente um pouco mais o designado modelo dual.

2. Modelo Dual

O modelo dual ou de dupla componente policial, também designado de dualismo vertical, por oposição ao pluralismo horizontal, típico dos países anglo-saxónicos e dos estados federais, teve a sua origem em França no século XVIII, onde ainda se mantém na sua pureza inicial.

Caracterizado pela existência num mesmo Estado, de dois corpos com funções policiais, não confundir com duas Polícias, um militar e outro civil, com competências policiais genéricas para actuar em todo o território, mas em que cada um tem uma área de responsabilidade atribuída.

Na explicitação deste modelo, importa abordar com maior profundidade, a natureza e características da sua componente militar ou seja, a força de natureza militar que a par da Polícia o compõe, uma vez que é pela sua existência no modelo que ele se denomina dual ou de dupla componente.

Pelas suas características, os ambientes operacionais mais adequados à intervenção de cada um dos corpos, são necessariamente diversos. Nesta conformidade, ao corpo militar, também designado por “gendarmerie”, termo internacionalmente utilizado para definir este tipo de forças, é reconhecida capacidade para um largo espectro de missões que vão desde as que decorrem na situação de normalidade, até às de conflito declarado, passando pelas derivadas das situações de crise, onde pela sua natureza híbrida, se apresentam como as forças mais indicadas para intervir.

Às “gendarmeries”, deverão caber-lhe as missões que tenham conexão com a soberania, como sejam a vigilância do território em geral, com especial incidência nas vias de comunicação e fronteiras, a segurança e protecção de pontos sensíveis e instalações críticas, estas últimas mesmo em sobreposição da Polícia.

No campo militar e para além das missões de combate em situação de conflito, desempenham missões honoríficas e de representação, guardas a instalações, funções de polícia militar e de polícia judiciária militar.

A sua vocação para a vigilância de grandes espaços, levaram a que na generalidade dos países lhe fosse também atribuída, a competência de polícia ambiental.

Mas para além das citadas missões de segurança e defesa em sentido lato e para pleno aproveitamento do seu dispositivo, meios e capacidades, numa utilização de duplo-uso dos mesmos, as “gendarmeries”, desempenham também cumulativamente, tarefas tipicamente policiais nos locais de menor densidade populacional, onde não se justifica a manutenção de outros corpos policiais.

Pela polivalência de missões e pelo seu posicionamento institucional, entre o militar e o policial, é também usual chamarem-se às “gendarmeries” “forças intermédias” ou “terceira força”, por se situarem entre as Forças Armadas em sentido clássico e as Polícias.

A outra componente do modelo dual, a Polícia, exerce a sua função essencialmente nos maiores centros urbanos, onde pelas suas capacidades e características cívicas, constituem a entidade mais apta e melhor preparada para intervir nos aglomerados populacionais mais densamente povoados, ao invés das “gendarmeries” que estão mais vocacionadas para os grandes espaços e movimentos populacionais. As polícias efectuam policiamentos, ao passo que as “gendarmeries”, fazem patrulhamentos, o que não se restringe a uma questão semântica, mas antes se deve à adequação da manobra aos diferentes ambientes operacionais em que cada uma actua.

Nesta conformidade, também o armamento e equipamento ao dispor de cada uma das forças, deverá ser distinto, enquanto as “gendarmeries”, deverão ser dotadas de meios multifuncionais ou de dois tipos, para cumprimento das missões militares e policiais e dentro destas últimas, armamento e equipamento com maior potencial e mais robusto que o das polícias, as estas deverão ser fornecidos equipamentos e armamento para missões exclusivamente policiais e de actuação em meio predominantemente urbano.

Dadas as diferentes naturezas das forças, também as suas dependências são diferentes.

Assim, embora funcionalmente ambas dependam do responsável político pela segurança e ordem pública, organicamente só a Polícia civil depende daquele, enquanto o Corpo Militar assume uma dupla dependência, do titular da pasta da segurança interna em termos funcionais e do responsável pela defesa, em termos orgânico-institucionais.

Esta particularidade funda-se no facto deste último, ter natureza militar, o que como dissemos, para além da função policial, lhe permite cumprir outras missões no âmbito da defesa nacional, designadamente as militares, ao que acresce que os seus membros, possuam o estatuto militar, e também por essa razão, fazer todo o sentido que as questões relacionadas com aquele estatuto, sejam tratadas pelo mesmo responsável que detém a pasta da defesa, sob pena de discriminação entre os militares pertencentes às Forças Armadas em sentido clássico, e os que integram os corpos militares com funções policiais.

Daqui se extrai uma outra diferença entre os dois corpos que compõem o modelo dual – a relativa ao estatuto dos seus membros, uma vez que uns são militares e outros civis. Isto porque as exigências decorrentes das missões atribuídas às forças de natureza militar, obrigam a um conjunto de restrições de direitos e a um alargado e mais exigente acervo de deveres, só alcançável através da aplicação do estatuto da condição militar.

Embora nas situações de normalidade e do quotidiano aquele estatuto pareça não ser necessário, a verdade é que valores como a disponibilidade permanente, o espírito de sacrifício ou a autodisciplina, se não forem interiorizados e exercidos em permanência, nos momentos mais delicados como são as acções de combate, em que as atitudes não se compadecem com tibiezas ou indecisões, quando se tiver que apelar àqueles valores, eles não estarão lá.

Por outro lado, fruto da evolução que as Policiais conheceram nos últimos anos, foram progressivamente abandonando as suas características de corpos militarizados, para se tornarem em entidades completamente civis, desligadas de tudo o que possa ter relação com a Instituição Militar, chegando os seus membros a possuir estatutos profissionais muito idênticos aos dos demais trabalhadores da Administração Pública, com um amplo conjunto de direitos laborais que vão desde horários de trabalho e pagamento por horas extraordinárias, a direitos sindicais na sua total plenitude, como se de quaisquer outros trabalhadores se tratassem.

A título de exemplo refira-se que em Espanha em finais dos anos oitenta, a Polícia Nacional ao assumir-se como um corpo civil, extinguiu a sua banda de música, deixou de efectuar formaturas ou participar em desfiles.

Ainda e no que respeita ao pessoal, as diferenças entre os corpos militares e os civis, também são significativas quanto às carreiras, verticais e muito hierarquizadas para os

militares, em contraposição com as dos civis, mais horizontais e com menor números de categorias e de postos.

Uma última característica que muitas vezes é esquecida, mas que pode fazer toda a diferença qualitativa numa análise de custo/benefício, é a que decorre dos princípios da interdependência e complementaridade.

Estes, fundando-se nas diferentes naturezas dos dois corpos, visam aproveitar as capacidades específicas de cada um, colocando-os ao serviço do modelo, complementando-se mutuamente, com algumas das suas especificidades, especializações ou mesmo sobreposição no terreno, para efeitos de reforço ou até de substituição.

Por esta razão é que se afigura incorrecto afirmar-se que no modelo dual, existem “*duas polícias integrais, com a mesma missão*”, dado que nem são duas polícias, nem devem ter a mesma missão. A adopção de tal conceito, é gerador de perniciosa concorrência, contrária à desejável complementaridade.

Por consequência, no respeito por aqueles princípios, embora ambas as forças no âmbito das missões de manutenção da lei e da ordem e da prevenção e investigação criminal, tenham as mesmas competências, é usual que algumas das tarefas decorrentes daquelas missões, sejam atribuídas preferencialmente a uma das forças, em razão da sua natureza, características próprias ou implantação territorial que a tornam mais apta ou mais vocacionada para o seu melhor cumprimento.

Esta particularidade que alia competências genéricas com especialização, em nada desmerece o modelo dual, antes o valoriza, aproveitando sinergias através da maximização das potencialidades de cada uma das forças, pois repita-se, não são duas forças iguais.

Antes de concluir esta breve apresentação de modelos policiais, uma nota para referir que na generalidade dos países, a par das polícias nacionais ou regionais, existem também polícias municipais, cuja relevância para esta classificação é diminuta, salvo nos designados modelos horizontais, onde desempenham um papel importante.

Acresce ainda uma referência ao caso de Espanha, onde coexistem com o modelo pluralista vertical, na sua modalidade de sistema dual, três polícias autonómicas, com atribuições e

competências muito alargadas nas respectivas regiões autónomas (País Basco, Catalunha e Navarra).

Relativamente aos tipos de organização das forças, elas são naturalmente diferentes, consoante se trata de corpos civis ou militares. Nos primeiros, as estruturas são mais achatadas e organizadas segundo uma lógica de departamentalização funcional, baseada na especialização e replicadas nos diferentes níveis hierárquicos; nas militares, são hierarquizadas em pirâmide, numa lógica da polivalência e alicerçadas numa ampla estrutura de quadrícula, complementada por forças e unidades especiais ou especializadas. A Marechaussée Royal holandesa, embora de natureza militar, não possui um dispositivo de quadrícula, o que constitui uma excepção às estruturas das "gendermeries".

Qualquer destes sistemas e modelos tem os seus adeptos e os seus detractores, da mesma forma que todos têm vantagens e inconvenientes.

Os defensores do modelo monistas, advogam a sua economicidade e o facto de ser o único modelo em que não existem conflitos de competências ou disputas estéreis entre polícias.

Para os defensores dos modelos pluralistas, os argumentos são fundamentalmente dois, o da oposição ao modelo monista, pelas dificuldades de gestão organizacional e controlo que uma polícia única, como grande estrutura, implica, e o da democraticidade que envolve dois corolários, o da não concentração de todo o poder policial num único corpo e o da faculdade dada ao detentor da acção penal, na escolha do órgão de polícia criminal a quem serão atribuídas em concreto, as diligências de investigação criminal.

A acrescentar a estes dois argumentos a favor dos sistemas pluralistas, no caso dos modelos dualistas, ainda costuma ser apresentado um terceiro argumento de índole economicista, que é o da polivalência que o corpo de natureza militar aporta ao sistema, potenciando-o para mais diversificados tipos de intervenção. A este propósito, é habitual citarem-se responsáveis do Reino Unido, lamentando a não existência naquele país, de forças tipo "gendarmérie", o que obrigou a empenhar o Exército internamente, aquando da luta contra o IRA.

Mas mais decisivo do que estes argumentos na escolha de um ou outro sistema, o que normalmente impera, é a história, a cultura e sobretudo, o modelo político-administrativo de cada Estado.

3. A Segurança em contexto

Os sistemas e modelos policiais, não se justificam por si próprios, mas antes, constroem-se para proporcionar mais e melhor Segurança, dentro de determinada conjuntura e contexto.

A segurança que os sistemas e modelos policiais aportam a uma sociedade, não pode, nem deve ser considerada isoladamente, mas antes integrada em quadros mais amplos e complexos, como são os da segurança nacional e internacional e os do contexto geopolítico.

Tem sido consensual e por demais reafirmado que a distinção entre ameaças externas e internas, deixou de fazer sentido, dando lugar a um novo conceito caracterizado por ameaças difusas e pluridimensionais e às denominadas ameaças transnacionais.

O crime organizado, a imigração ilegal e os diferentes tráficos com as suas redes internacionais, a par do terrorismo, constituem as novas ameaças a que para além das clássicas que continuam a existir, é preciso fazer frente.

Em consonância com esta realidade, o papel das Forças Armadas e das polícias outrora bem diferenciado, tem evoluído em paralelo com a indiferenciação das ameaças, aferindo-se agora sobretudo, pelo seu grau e intensidade e não mais pela dicotomia interno-externo.

Por outro lado e embora as declarações formais de guerra tenham caído em desuso, os conflitos continuam a proliferar e nunca como nos nossos dias, houve tantas intervenções de forças estrangeiras em outros tantos países do mundo, quer para impor ou fazer a paz, quer para apoiar na reconstrução dos Estados, de que são exemplos recentes o Iraque, Timor, Afeganistão ou a Líbia.

De acordo com um estudo apresentado em 2008, pelo prestigiado “World Defense Almanac, Military Technology”, de Bona, o número de conflitos no mundo desde 1945 tem vindo a aumentar e de forma mais rápida a partir dos anos 90, com particular incidência para os conflitos de baixa e média intensidade, ao passo que os de elevada intensidade - as guerras, têm diminuído.

É pois neste novo quadro de riscos e ameaças, dificilmente definidas como internas ou externas, de resposta entre o militar e o policial que as “gendarmeries”, como forças intermédias, têm sido chamadas a desempenhar um importante papel.

Sintomático de todas estas transformações, tem sido a relação entre a redução progressiva dos efectivos das Forças Armadas nos diversos países ocidentais e o correspondente aumento dos contingentes das “gendarmeries” (Ver quadro seguinte).

Desenvolvimento dos efectivos das Forças Armadas e das Gendarmeries

	Anos	1980	1990	2000
Áustria	Forças armadas	50 300	42 500	35 500
	Gendarmerie	11 000	11 794	15 751
França	Forças armadas	494 730	461 250	294 430
	Gendarmerie	78 000	91 800	94 950
Alemanha	Forças armadas	495 000	469 000	321 000
	Polícia de Fronteira	23 564	25 187	39 240
Grécia	Forças armadas	181 500	162 500	159 170
	Gendarmerie	26 000	26 500	34 000
Itália	Forças armadas	366 000	389 600	250 600
	Carabiniérie	84 000	111 400	110 000
	Guarda Financeira	52 150	52 280	66 983
Holanda	Forças armadas	114 980	102 600	51 940
	Mauréchausée	3 900	4 700	5 200
Portugal	Forças armadas	59 540	68 000	44 650

	GNR	13 000	19 000	25 300
Espanha	Forças armadas	342 000	274 500	166 050
	Guardia Civil	64 000	63 000	75 000

Fonte: Balanço Militar

Entre 1980 e 2000, as gendarmeries dos países europeus ocidentais cresceram em média, cerca de 30 por cento, contrastando acentuadamente com a redução das Forças Armadas (em sentido clássico) no mesmo período de tempo.

Aquelas, dispondo de capacidades ímpares para intervir nas situações entre a normalidade e o conflito, utilizando simultaneamente medidas de polícia e acções militares, com a robustez necessária para fazer face às ameaças e riscos decorrentes da instabilidade, onde ainda não é suficientemente seguro uma Policia civil trabalhar, mas já é desproporcional a utilização das Forças Armadas como força de primeira linha, começaram a ser cada vez mais solicitadas.

Foi neste contexto que em 2007, no âmbito da Política Europeia de Segurança e Defesa da UE, foi criada a *Eurogendefor* ou força de gendarmerie europeia, constituída por forças de segurança de natureza militar de Portugal (GNR), Espanha, França, Itália, Holanda e Roménia, tendo ainda como associadas, corpos da Turquia, da Polónia e da Lituânia. Dispondo de capacidade para projecção de forças constituídas, com a missão de intervenção em situações de prevenção e gestão de crises e operações de paz, esteve presente na Bósnia e no Afeganistão e em fase de preparação, a projecção de uma força para o Haiti.

Intervindo a par das Forças Armadas e sob seu comando, com formações modulares que incluem núcleos de investigação criminal, de restabelecimento e manutenção da ordem pública, de operações especiais ou de polícia militar e científica, possui especiais capacidades para efectuar patrulhamentos apeados ou motorizados, "check-points", segurança física de instalações, escoltas, apoio e ajuda humanitária e ministrar formação às forças locais.

Aqui chegados, parece termos encontrado pistas para as questões inicialmente formuladas.

4. Modelo Português

Abordaremos agora o modelo português que como anteriormente referimos, pode integrar-se nos sistemas pluralistas verticais e mais propriamente no modelo dual, embora de forma imperfeita.

A opção em Portugal pelo sistema pluralista, remonta ao ano de 1887, quando no reinado de D. Luís, é criada a Polícia Cívica, antecessora da actual Polícia de Segurança Pública (PSP) que passará a coexistir com a Guarda Real da Polícia, criada em 1801 e antecessora da actual Guarda Nacional Republicana (GNR), institucionalizando-se assim o modelo dual.

A Polícia Cívica estava organizada em três grandes áreas, a de Segurança Pública, a de Inspeção Administrativa e a de Investigação Judiciária e Preventiva, tendo ao longo dos tempos sofrido várias reestruturações e reorganizações até que em 1927, a secção da Polícia de Investigação Criminal, antecessora da actual Polícia Judiciária, se autonomiza e passa para a tutela do ministério da justiça e dos cultos, podendo dizer-se que o modelo dual português a partir dessa data, passou a ser um modelo imperfeito.

Por outro lado e já mais recentemente, também o controlo dos estrangeiros em território nacional se autonomizou enquanto serviço da PSP e deu lugar ao Serviço de Estrangeiros, ao que posteriormente se foi progressivamente agregando o controlo dos postos fronteiriços, cuja responsabilidade cabia à extinta Guarda Fiscal e depois à GNR, criando-se em 1986 o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, o que veio reforçar o carácter imperfeito do nosso modelo.

E é neste quadro particular que actualmente o sistema policial português se desenvolve.

A opção pelo sistema pluralista tem acolhimento constitucional, através do número 4 do artigo 272º, quando se refere no plural, a “*forças de segurança*”, pelo que no mínimo terão que ser duas, o que acabou por ter a sua concretização na Lei de segurança interna, onde se discriminam as forças e serviços que exercem funções de segurança interna, preceito que conjugado com as leis orgânicas das mesmas, acaba por nos indicar serem a GNR e a PSP, as forças de segurança. Por conseguinte, em Portugal, o modelo dual de forças de segurança, está constitucionalmente consagrado.

Vejamos seguidamente mais em concreto e com recurso à legislação em vigor, o modelo português, com incidência nas duas forças de segurança, dado o tema proposto se resumir à GNR e PSP.

Este, como antes referido, assenta na coexistência das duas forças:

A GNR definida como “*uma força de segurança de natureza militar, constituída por militares organizados num corpo especial de tropas e dotada de autonomia administrativa*”,

e a PSP, como “*uma força de segurança, uniformizada e armada, com natureza de serviço público e dotada de autonomia administrativa*”.

Quanto à missão em sentido amplo, o aspecto distintivo entre as duas forças, reside na pluralidade atribuída à GNR, decorrente dos três sistemas em que é chamada a intervir.

A GNR tem por missão “*no âmbito dos sistemas nacionais de segurança e protecção, assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, bem como colaborar na execução da política de defesa nacional nos termos da Constituição e da lei.*”

A PSP tem por missão, “*assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, nos termos da Constituição e da lei*”.

Quanto às naturezas, elas são completamente distintas, uma militar outra civil, situação que se deverá repercutir nos estatutos profissionais dos elementos que integram cada uma das forças. Assim, aos agentes da PSP é-lhes aplicada a lei que regula a prestação de trabalho na administração pública, enquanto para os militares da GNR, o quadro de referência é a lei de bases do estatuto da condição militar.

Estes dois aspectos são pois os elementos distintivos entre as duas forças e simultaneamente, o factor caracterizador do modelo.

Se teoricamente o modelo está bem definido e enquadrado sob o ponto de vista doutrinário, na prática e nalguns textos legislativos ordinários, assim não sucede, situação que vem gerando dúvidas, desperdício e até conflitos.

No âmbito estritamente policial, a GNR e a PSP partilham e concorrem em missões e dividem áreas de responsabilidade, a que se juntam uma polícia de investigação criminal - a Polícia Judiciária, para a investigação dos crimes mais graves ou de maior complexidade, com jurisdição em todo o país e em sobreposição às forças de segurança e um Serviço de

Estrangeiros e Fronteiras, com atribuições no controlo dos estrangeiros e de fiscalização nos postos fronteiriços.

Genericamente a GNR tem como zona de responsabilidade todo o território nacional, com excepção das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, das capitais de distrito e de outras cidades, cuja responsabilidade está entregue à PSP. A repartição territorial das cidades que não capitais de distrito, não se encontra alicerçada em critérios objectivos de população/área, como seria expectável e de que são exemplos elucidativos, a atribuição à PSP das cidades de Ourém ou de Gouveia, com respectivamente 4991 e 3759 habitantes e à GNR, da cidade de Albufeira, com mais de 20 mil, para só citar algumas.

Mesmo assim, para efeitos de lei e ordem, de fiscalização e regulação de trânsito e de prevenção e investigação criminal, de crimes que não sejam da competência da PJ, cada uma das forças tem competência própria na respectiva área de responsabilidade, cabendo à GNR a responsabilidade sobre 95% do território nacional e 50% da população e à PSP o diferencial, com excepção para o território das regiões autónomas, onde toda a competência policial cabe à PSP e à PJ, salvo a que respeita à protecção da natureza e do ambiente e à acção fiscal-aduaneira que tal como no continente são atribuições da GNR.

No entanto, para além da distribuição destas atribuições e competências e das respectivas áreas de responsabilidade de cada uma das forças, outras existem que são exclusivas ou especiais de cada uma, exercendo-as independentemente da área de responsabilidade.

No caso da PSP, referimo-nos ao *“licenciamento e controlo da segurança privada”*, à *“segurança pessoal de altas entidades”* e ao *“licenciamento e controlo de armas e explosivos”*.

No caso da GNR, a *“prevenção e intervenção de primeira linha em situações de emergência e de protecção e socorro”*, a *“investigação dos ilícitos de âmbito fiscal-aduaneiro”*, a *“vigilância e controlo da costa e do mar territorial”*, a *“fiscalização de embarcações e de captura de espécies marinhas”*, a *“fiscalização e à segurança rodoviária nas redes nacionais”*, para além das missões de carácter militar que para este efeito parece não relevarem, mas que não podem deixar de ser tidas em consideração quando se analisa o sistema, porque são elas, a par da natureza militar da força que fazem toda a diferença. Referimo-nos às missões honoríficas e de representação do Estado, às guardas de instalações sede dos órgãos de soberania, às estafetas moto ao serviço de algumas entidades e naturalmente, às missões militares no âmbito da defesa nacional.

Se na distribuição das competências partilhadas, entre a GNR e a PSP e numa leitura mais ligeira, nada haveria a referir, já numa leitura mais atenta das actuais leis orgânicas de

ambas as forças, deparamo-nos com a atribuição de missões que contrariam o modelo teórico de divisão de competências e ferem o princípio da complementaridade que deverá existir num modelo dual.

Constituem exemplos destes desfasamentos, a atribuição a ambas as forças, da “*vigilância, protecção e segurança de infra-estruturas aeroportuárias*” e da “*vigilância e protecção de pontos sensíveis*”, o que para além de já ter provocado uma situação caricata com as duas forças a efectuarem em simultâneo, a segurança da infra-estrutura do aeroporto de Beja (situado territorialmente na área de responsabilidade da GNR), representam exemplos suficientemente elucidativos de como os decisores políticos ainda não perceberam ou não quiseram pôr em prática, uma distribuição de competências entre as duas forças, baseada nas diferentes naturezas e consequentes capacidades de cada uma.

Igualmente, também a competência específica atribuída à polícia civil, para “*o licenciamento e controlo das armas e explosivos*”, não se compreende, quando no sistema existe uma força de natureza militar, certamente mais vocacionada para estas matérias, ao que acresce ser nas áreas da GNR que se situam as pedreiras que utilizam os explosivos e a generalidade das fábricas de pirotecnia, para além de caber a esta força, a fiscalização do exercício da caça, onde como é sabido, existe a maior profusão de armas do país.

Mas, não se fica por aqui a deficiente ou pouco clara distribuição de competências, entre a GNR e a PSP, o que constitui foco de desconfiança e de conflito, prejudicial para a articulação que deverá existir entre ambas.

Também a afectação de meios e recursos ou o tratamento indiferenciado dado aos elementos de ambas as forças, sem cuidar das suas diferenças, têm gerado discriminações e injustiças relativas, duplicações desnecessárias e desperdício de recursos.

Sob o ponto de vista estatutário e embora a legislação enquadrante seja clara na distinção, entre os agentes da Polícia e os militares da Guarda, na prática assim não sucede, discriminando estes últimos relativamente aos restantes militares.

Também na repartição de áreas de responsabilidade encontramos desajustamentos, quando se verifica que em certas localidades outrora pouco urbanizadas, mas que fruto do desenvolvimento demográfico, hoje são verdadeiras cidades, não se fez a correspondente substituição da GNR, pela PSP e vice-versa noutros casos de sentido contrário, o que desvirtua o modelo e também por este desajustamento, não permite a sua rentabilização.

Ao homogeneizar as duas forças, impossibilitando a sua indiferenciação, está-se a comprometer o modelo dual, não aproveitando as capacidades próprias e específicas de cada uma.

1. Conclusões

Sobrepondo o plano da realidade factual do modelo português, ao plano doutrinário do sistema dual, no que apenas à GNR e à PSP se refere, facilmente se conclui que o mesmo não cumpre alguns dos seus principais requisitos, situação de onde derivam muitas das dúvidas acerca da bondade do nosso modelo e da sua racionalidade.

Para dissipar aquelas, bastaria a clarificação do papel de cada uma das forças, tendo por base as suas respectivas diferentes naturezas, sem preconceitos, nem impróprias igualizações.

FONTES:

Atlas de Portugal (www.igeo.pt), 2011;

Alves, Armando Carlos, Sociologia da polícia, Ed Revista da Guarda, Lisboa 2008;

Branco, Carlos – Desafios à Segurança e à Defesa e os Corpos militares de Polícia, Ed Sílabo, Lisboa 2000;

Branco, Carlos – O sistema dual português, Revista Segurança e Defesa (Set/Nov 2009), Lisboa;

Branco, Carlos – Guarda Nacional Republicana, contradições e ambiguidades, Ed Sílabo, Lisboa 2010;

Word Defense Almanac, Military Tecnolnogy, Bona, 2008;

Revue de la Gendarmerie National (vários números), França;

Revista Militar (vários números), Lisboa.

7. Evolução dos Modelos de Policiamento: da Roma Clássica até à Actualidade

HUGO BATISTA E GUINOTE

Nos primórdios civilizacionais, sem ainda existirem corpos públicos ao serviço da colectividade, o policiamento era, mais do que uma realidade, um desejo que ia tomando forma.

A viagem temporal para a qual se convida o leitor, poderia recuar às eras pré-históricas povoadas pelas primeiras tribos de homínídeos. Ao pormenor seriam percorridas as metodologias respeitantes à conservação da paz pública erguidas nas cidades mesopotâmicas. Seriam expostas as causas para a criação dos diversos corpos policiais atenienses, as suas missões e a articulação que tinham com o poder público. Poderia ainda ser aprofundada a estrutura idealizada pelo império persa, as diferentes competências atribuídas e o rigor já exigido. Mas para a presente exposição optou-se antes por outro espaço cronológico de análise e, sem deixar de apresentar os aspectos mais importantes do início da actividade policial na Humanidade, focar-se a partir do modelo de policiamento erguido pelo império romano.

O solo europeu é o cenário de fundo predominante no estudo exposto, que adopta o critério cronológico para a análise feita em torno da evolução dos modelos de policiamento. A bifurcação das concepções acerca da prática da segurança interna após a queda de Roma será exposta, ora analisando a vivência anglo-saxónica e o seu carácter municipalizado quase regionalista, ora descobrindo as práticas continentais maioritariamente desenvolvidas em solo francês. Referências aos melhoramentos mais recentes trazidos pelos norte-americanos também serão invocadas, para se concluir com a universalidade do debate de conceitos e metodologias transversais a diferentes áreas científicas, cuja fusão parece absolutamente necessária para que se consigam perceber as soluções passíveis de serem encontradas na área da segurança.

O trabalho aqui exposto resulta de uma súpula de conhecimentos obtidos de forma dispersa, ao longo dos últimos anos de actividade letiva. Os seus conteúdos foram sendo adaptados às necessidades de formação daqueles que buscam no passado o aprendizado para as soluções de futuro. E porque o convite endereçado consubstancia-se de um propósito pedagógico, intuído por valores de abnegação pessoal e cuja orientação serve

somente o interesse da partilha de conhecimento, visando o proporcionar de instantes de reflexão próprios de um observatório, expresso a minha gratidão pelo convite que me foi endereçado ciente de que, não obstante existir quem o pudesse fazer melhor, dificilmente o faria com mais paixão pela causa do bem público e mais vontade em se doar de si próprio para quantos queiram, desta amalgama de conhecimentos qual calhau ainda em bruto, edificar esplendorosa construção.

Nos primórdios da Humanidade eram as relações consanguíneas ou parentais que ditavam quem detinha mais poder no momento em que ocorria o conflito, ainda que a *tradição* delegada de geração em geração fosse a lei usada antes da redacção dos primeiros códigos escritos.

Todos os membros de um determinado aglomerado, quer fossem nómadas quer sedentários, conheciam o conjunto de normas que os regia, pelo que, quem as desrespeitasse, incorreria nas sanções deliberadas pelo grupo. Cabia à família da vítima desencadear os procedimentos necessários para que a justiça fosse feita, procedendo à captura do infractor e apresentando-o a julgamento. Este último acto era desempenhado por uma de duas figuras do grupo: ou o chefe tribal, dono do poder terreno; ou o líder religioso/feiticeiro, intérprete do poder divino. Uma das duas instituições pronunciar-se-ia sobre a contenda, cabendo novamente à família da vítima dar cumprimento à justiça, aplicando a pena sobre o algoz. O policiamento efectuado nesta época era pois designado por *kin policing*, que podemos traduzir como *policiamento pelo patriarca*.

Com o surgimento das grandes cidades da Mesopotâmia, Uruk, Umma, Eridu, Lagash e Ur, desenvolve-se o primeiro molde de um corpo policial. Escravos núbios eram utilizados como guardas nos mercados onde eram comercializadas as mercadorias de maior valor. Contudo, estas actividades eram sempre desempenhadas a serviço de interesses particulares – os proprietários desses bens. Depois destas cidades surgiram outros povos que viviam no que se pode designar como *estado policial*, dadas as orientações das suas condutas e sobretudo as punições trazidas por códigos de inspiração divina. As governações maioritariamente teocráticas concretizavam-se num rudimentar sistema judicial assente numa hostilidade penal marcante, mas que estreitava a relação entre a criatura e o Criador no que à justiça dizia respeito, levando o indivíduo a equacionar de forma ponderada a infracção das leis comuns. Implementava-se um *Policiamento por Consciência*.

Mais tarde a cidade-estado de Atenas antiga trazia-nos, também na segurança interna, novas ideias. *Astínomos*, *agoránomos*, *metrómonos*, *sitofilatos*, *sofronistas*, *gunaikomos* e

opsinomos, para além do *Conselho dos Onze* - os *hendeka* - todos eles corpos de funcionários com competências específicas que procuravam abranger as áreas mais importantes de fiscalizar na vivência da comunidade ateniense. O policiamento efectuado revestia-se de moldes diferentes do que até então tinha sido vivenciado, podendo ser definido como um *Policiamento Privado*. *Privado* porque não era efectuado por um corpo de funcionários sob controlo do poder central, mas antes através de um conjunto de missões concedidas a diferentes particulares - neste caso magistrados. Mas este policiamento não era disponibilizado para o cidadão comum; antes para as actividades, os serviços que maior relevo assumiam para o povo da Cidade-estado de Atenas.

Esta face da sociedade ateniense é por muitos considerada a mais negra de todo o seu esplendor, o que por si só demonstra a dificuldade que se coloca a todos quantos, ainda hoje, procuram encontrar o modelo perfeito para policiar os seus co-cidadãos, garantindo a manutenção da ordem e paz públicas. Contudo, não foram somente os atenienses a trazerem inovações no que à gestão da segurança interna de cada cidade-estado diz respeito. Durante a Guerra do Peloponeso, travada entre as duas alianças antagónicas lideradas por Atenas e Esparta, os Espartanos optaram por instaurar medidas próprias, com o objectivo de melhorarem a sua segurança interna.

A Grécia antiga não trazia ainda a *Polícia* enquanto corpo institucional, mas dava a conhecer em definitivo a missão policial e os *polícias*, enquanto indivíduos, à sociedade. Caberia às civilizações vindouras aproveitarem as diferentes experiências das cidade-estado gregas e ao mesmo tempo fazerem por colmatar as deficiências sentidas (Guinote, 2009).

1. Policiando na Roma Clássica

A primeira força pública versada para a garantia da tranquilidade e paz públicas, assim como manutenção e reposição de ordem pública, terá sido criada em resposta ao apelo do povo e em simultâneo, e porventura de forma mais determinante, ao apelo da classe dos mercadores da época. Mas tal não sucedeu em nenhuma das cidade-estado gregas.

Tal como na Grécia antiga, também em Roma se assistia a uma dualidade de procedimentos ao nível do policiamento, fosse o bem a proteger público, fosse a segurança individual. E tal como em Atenas, os romanos, orientando-se pela *Lei das Doze Tábuas*¹⁶²,

162 A Lei das Doze Tábuas foi a primeira legislação escrita aplicada em solo romano – que se tenha conhecimento – tendo sido gravada em 450 a.C. em doze tábuas de bronze e vigorado até ao início da nossa

tinham que se valer dos seus parentes ou aliados de ocasião, para conduzir os criminosos de que eram vítimas até a um magistrado e, caso fosse decretada uma condenação, aplicar a pena. As desordens, a violência gratuita, os ajustes de contas, os roubos, agressões e homicídios, tornavam-se, com o tempo, o quotidiano da cidade. O confronto das assembleias públicas e corredores do poder, prolongava-se nas ruas escuras e estreitas de Roma, entre grupos mercenários opositores contratados pelos magistrados com assento no Senado. Em face disto, o número de aristocratas e senadores com grupos próprios de segurança aumenta, por forma se precaverem das tentativas de assassinato de que eram alvo. Estes seguranças eram recrutados de entre os escravos, gladiadores, militares expulsos, ladrões, mendigos e aleijados, que executavam as ordens dos seus empregadores a troco de algum dinheiro, mas sobretudo, como forma de garantir protecção para as contendas individuais. Monet cita uma passagem de Juvenal quando este refere que “só um insensato sairá na cidade após o jantar sem ter redigido o seu testamento” (Monet, 2006: 34). De facto, perante a ausência de um corpo que garantisse a ordem e a paz públicas, a insegurança imperava nas ruas romanas.

Inspirado nas brigadas de combate de fogos que tinha visto em Alexandria, César Augusto cria, aproximadamente no ano 06 d.C., os *vigiles* (*Vigiles Urbani*, ou *Cohortes Vigilum*). Originalmente eram compostos por 7000 escravos libertados e homens-livres, aos quais, segundo a *Lex Visellia* publicada em 24 d.C., era oferecida a cidadania romana após 6 anos de serviço. A sua estrutura hierárquica era encabeçada pelo *praefectus vigilum* e alguns *subpraefectus*, sendo dividida depois em 7 legiões, lideradas cada uma por um *tribuno*. Cada uma das legiões era dividida em 7 centúrias, com 70 a 80 homens cada, comandadas por um *centurião*. Cada legião policiava duas das 14 regiões administrativas em que estava dividida a cidade, sendo os seus elementos acomodados em quartéis. Aos *vigiles* cabia uma dupla missão:

- Detectar e garantir um primeiro nível de resposta aos incêndios que deflagrassem na cidade, ainda que existissem homens exclusivamente para a tarefa de bombeiro, os *milites*;
- Vigiar, sobretudo em período nocturno, ladrões e escravos fugidos, para além de manterem a ordem nas ruas¹⁶³.

Em complemento a esta actividade de vigilância nocturna exercida pelos *vigiles*, foram mais tarde formados os *stationarii*. Dependentes do mesmo *praefectus vigilum*, os *stationarii* eram

Era; Cfr. Monet, Jean-Claude, “Polícias e Sociedades na Europa”, Coleção Polícia e Sociedade – Editora da Universidade de São Paulo, Brasil, 2006, pp. 36.

163 Cfr. http://en.wikipedia.org/wiki/Cohortes_vigilum e Southern, Pat, The Roman Army: A Social & Institutional History. New York: NY, Oxford University Press. (2006). pp. 119–120 e http://en.wikipedia.org/wiki/Cohortes_urbanae, visitados em 27 -01- 2008.

responsáveis pela manutenção da ordem pública em período diurno, encontrando-se ao longo de uma malha de edifícios policiais espalhados pela cidade. Permaneciam assim em postos fixos para com maior facilidade serem contactados pela população em caso de necessidade, de onde então ocorriam aos incidentes que se verificassem. Estes postos fixos eram inicialmente adquiridos de residências privadas, mas a partir do século II d.C. passaram a ser construídos de origem para este tipo de missões. No início do século III d. C. passaram a ser construídos sub-divisões – as *excubitorias* - fortificações capazes de albergar entre 40 a 50 elementos dispostas nos subúrbios da cidade¹⁶⁴.

Assim se combatia a criminalidade de massa em Roma, como se vê, já com noções táticas muito próximas das de hoje, distinguindo uma abordagem preventiva de uma outra mais reactiva. A primeira privilegiava o contacto com a população através da desconcentração feita através dos pequenos departamentos inseridos nos bairros e a segunda procurava uma resposta mais eficaz, assente numa afectação de recursos humanos orientada por uma estrutura hierárquica que, sem dificuldade, podemos comparar às que se praticam hoje nos países modernos¹⁶⁵.

Permanece contudo a dúvida sobre quem assalariava todos estes homens. Os que eram escravos, naturalmente, estariam dispensados de tal, sendo o seu prémio a conquista da liberdade e, cabendo ao seu dono, providenciar o seu sustento. Contudo, para aqueles que já eram livres e ambicionavam a obtenção da cidadania romana, não foi possível até hoje obter um esclarecimento claro acerca da questão. Monet refere que “os responsáveis pela ordem pública e por seus subordinados são funcionários nomeados e pagos pela autoridade política central, diante da qual eles são responsáveis” (Monet, 2006: 35). As expressões “responsáveis” e “por seus subordinados”, indiciam que seriam apenas os mais altos responsáveis. Será que os *vigiles* que ocupavam a base da hierarquia eram pagos pelos seus Perfeitos, colhendo estes tributo dos residentes que protegiam, à semelhança do que no nosso país acontece com os Guardas-Nocturnos? Ou será que todos estes homens eram considerados funcionários do poder central e, assim, por este assalariados? Atendendo ao volume de efectivo, somos inclinados a optar pela segunda possibilidade.

Importa ainda clarificar que este corpo de vigilantes era de natureza civil. A população de Roma não admitia que militares estivessem aquartelados com o armamento dentro das muralhas da cidade, pelo que estes homens, para permanecerem nos bairros residenciais, não podiam estar à mercê dos interesses políticos e sobretudo, apenas poderiam ser

164 Cfr. Reynolds, P.K. Baillie. The Vigiles of Imperial Rome. Chicago, Illinois: Ares. (1996) Originally published in 1926 by Oxford University Press, London. e http://en.wikipedia.org/wiki/Cohortes_vigilum, visitado em 27-01-2008.

165 Cfr. <http://www.realpolic.net/police-history.shtml>, visitado em 30-10-2007.

portadores de armamento muito ligeiro para que jamais consistissem perigo de serem manipulados para empreenderem golpes políticos. Os *vigiles* acabariam por se diluir perto do início do século III.

Para além destes a sociedade romana dispunha ainda de um outro corpo, com origem militar, mas que com o tempo vai assumindo competências de corpo policial. A Guarda Pretoriana foi regulamentada em 13 a.C. por Octávio Augusto, tornando-se uma unidade especial militar cuja função era - à semelhança do que já tinha sido desenvolvido na cidade-estado de Esparta - a protecção da Família Imperial, exercendo paralelamente a actividade de espionagem interna. Até ao ano 2 d.C. o comando de cada *coorte* estava a cargo de um tribuno da ordem equestre, mas César Augusto unificou o controle em dois tribunos, os *prefeitos pretorianos*. No ano de 23 d.C., com Tibério como imperador, inaugurou-se o acampamento permanente da Guarda Pretoriana, chamado *Praetoria Castrates*, localizado nas cercanias de Roma e com capacidade para 12000. Para reequilibrar o poder da Guarda Pretoriana, cada vez mais receada por parte dos políticos sobretudo quando presente dentro das muralhas da cidade, foram criadas as *cohortes urbanae*. De natureza militar a estas *cohortes* eram conferidas duas missões primordiais:

- Fazer face às desordens públicas constatadas (pequenos motins entre as gentes, ou confrontos entre grupos rivais); e
- Poderiam ainda ser chamados a cumprir missões no campo de batalha, mas que seriam sempre de especial distinção.

A estrutura final do aparelho de segurança interna em vigor no Império Romano estava a forjar a sua forma definitiva. Hierarquicamente independentes, existiam quatro corpos com funções policiais, que trabalhando em uníssonos materializavam o que podemos designar como o primeiro modelo integral de policiamento, o *modelo de policiamento Romano*. Assim teríamos:

- A base, constituída pelos *vigiles*, de natureza civil, com missões genéricas de prevenção e primeira reacção a pequenos distúrbios e fogos urbanos, mais tarde complementado pelos *stationarii*;
- Num nível intermédio, as *Cohortes Urbanae*, militares, desempenhando um papel de corpo repositor da ordem e paz públicas, chamadas a intervir quando a agitação popular assumia contornos maiores;
- A *Praetorian Guard*, para protecção do próprio imperador e dos seus entes mais próximos, à qual eram muitas vezes delegadas missões de espionagem interna;

- Por último, os *frumentarii*, um corpo especial para capturar criminosos ao longo de todo o Império¹⁶⁶.

O *modelo* estava criado, com os seus diferentes corpos, cada um especializado em sua tarefa e colocados ao dispor de toda a população. E esta era a primeira de um conjunto de cinco características que lhe dão um carácter único e, por isso, considerado como sustentador dos primeiros corpos policiais organizados da História.

O Modelo Romano começava por disponibilizar um serviço de manutenção de ordem e paz públicas, não somente para determinada classe social, actividade económica ou como protector de recurso precioso, mas como garantia de qualidade de vida individual. A segunda característica, passava pelo financiamento ser feito directamente a partir do governo central, sem magistrados em posto intermediários que poderiam utilizar este serviço para ascenderem politicamente, o que blindaria as diferentes unidades à manipulação política. Aliás, a existência de vários corpos, conforme foi explicado, passava também por garantir esse mesmo equilíbrio. Não eram mais necessários patronos poderosos e testemunhos falseados para ludibriar os tribunais. Existia uma Polícia independente, de cariz *estadual*, cujo líder máximo era, em última instância, o próprio povo romano. A terceira característica prendia-se com a permanente disponibilidade deste serviço. Tinha sido ultrapassada a restrição de apenas ser possível policiar de dia (como em Atenas), ou privilegiar a noite (como com somente os *vigiles*). Com este modelo as garantias eram disponibilizadas 24 horas por dia e até com presenças sobrepostas, consoante a natureza dos incidentes. Uma quarta característica passava pela obediência a um princípio de afectação descentralizada. Não só existiam fortificações no centro da cidade para as principais regiões administrativas, como depois foram edificadas as *excubitorias*, para aproximar a presença policial da população. E em complemento, os *stationarii* permaneciam em postos fixos para facilitarem a resposta aos apelos de circunstância. Por último, pela primeira vez um mesmo povo tinha ao seu serviço diferentes valências policiais: a prevenção com os *vigiles* e *stationarii*, a reposição de ordem pública com as *Cohortes Urbanae*, a protecção ao próprio Imperador e espionagem interna através da *Praetorian Guard*, e o cumprimento de mandados judiciais, com os *frumentarii*.

166 Corpo criado pelo Imperador Trajano, que governou entre 98 e 117 d.C. (cfr. Monet, Jean-Claude, op. Cit., 2006, pp. 35). Contudo, também desenvolveriam missões de espionagem interna, sendo mesmo considerados por alguns especialistas como a primeira polícia secreta e de cariz político. Foram criados no século III, pelo Imperador Adriano, que assim procurou substituir e controlar a rede de informadores e espiões que existia de forma dispersa e desorganizada nos exércitos de ocupação e nas próprias legiões romanas (cfr. Keppie, Lawrence, "The Making of the Roman Army from Republic to Empire" , Barnes and Noble Books, New York, 1994).

Esta seria a organização que iria imperar na Europa até ao final do domínio deste Império, quando uma sucessão de derrotas militares, revoltas populares e traições políticas, conduziram ao seu desagregar, perante a pressão exercida pela progressão dos povos bárbaros. O poder do Império Romano gravaria para a História um cunho incontornável, alicerçando as bases para a definição das Polícias e do policiamento para o mundo vindouro, só recuperadas dezoito séculos mais tarde, quando as polícias do continente europeu se deslocam a Inglaterra e trocam experiências com o saber anglo-saxónico (Guinote, 2009).

2. O policiamento anglo-saxónico até ao século XV

Com a queda do Império Romano assiste-se a um retrocesso na organização policial imposta pelos povos bárbaros. A especialização desenvolvida pelos romanos através da qual já era possível observar o germe dos quatro pilares de um corpo policial moderno, sucumbiria às práticas baseadas na simplicidade comunitária impostas pelos povos bárbaros. Durante a Idade Média assiste-se ao desenvolvimento, por parte dos diferentes povos, de formas diversas de assegurar a ordem e paz públicas. Três opções podiam ser encontradas: nenhuma forma específica de policiamento; nas regiões de influência saxónica ou normanda o modelo *Frankpledge*, implementado pelos Normandos entre 1066 e 1300; ou, nas regiões franco-romanas o modelo *Gendarme*, baseado na reforma de Carlos Magno.

No primeiro caso, a paz pública era garantida através da manutenção e imposição de ordem através das relações entre os clãs, os seus senhores, ou dirimindo os seus conflitos em concelhos de aldeia, muito próximo portanto do modelo pelo patriarca. Demoremo-nos um pouco mais na análise da evolução nas regiões anglo-saxónicas.

Nas regiões anglo-saxónicas o modelo *Frankpledge*

A prática da vigilância comunitária desenvolvida nestas regiões, remontava à tradição anglo-saxónica que entendia que qualquer violação de direito era uma ofensa à lealdade para com o seu lorde e, por extensão, ao rei. Assim, para que se respeitasse o rei tinha que se respeitar a sua vontade, materializada nos diversos decretos. Quem desrespeitava a lei do rei, desrespeitava o próprio rei; logo, todos deveriam fazer respeitar os seus próprios direitos. A noção comunitária que sustentariam as práticas sociais dos povos anglo-saxónicos, gerava-se nesta ideia de que cumprir e fazer cumprir a lei, era um dever público e não um direito individual.

O sistema *hue and cry*

É aceite pela comunidade de investigadores que já antes das invasões bárbaras vigorava nestas regiões o sistema *hue and cry*. Esta prática consistia no hábito simples de, no caso de ser detetado algum crime, se dar o alarme através da voz ou de uma corneta. Nos espaços urbanos em que as pessoas desenvolviam as suas actividades diárias num raio de acção mais restrito, o recurso à voz seria suficiente para atrair o auxílio necessário a pôr cobro ao crime (pela imobilização do criminosos ou somente pela sua fuga), ou a fazer chegar o socorro para a vítima encontrada. Existem autores que referem que os vigilantes iam anunciando a sua passagem com gritos, provavelmente em jeito de pregão (Rawlings, 2002). Nas áreas rurais, atendendo ao facto de a generalidade dos aldeões passarem o período diurno nos campos, maioritariamente em actividades agrícolas ou pecuárias, o recurso à corneta era necessário para projetar o eco por entre os montes e, deste modo, obter o mesmo resultado que o grito na rua da cidade. Contudo, com o passar do tempo, em todas as regiões preocupadas com a segurança e na ausência de um sistema adequado, generaliza-se a adopção de práticas de vigilância baseadas no voluntariado dos residentes.

O sistema *Pledge*

Organizados por turnos desde o nascer ao pôr-do-sol, eram os homens com mais de 12 anos a quem passava a caber a responsabilidade de vigiar as ruas das cidades e vilas, num sistema de rotatividade, que excluía à partida os párocos e os mais abastados. Era obrigação dos membros de cada comunidade de denunciar e entregar os ofensores, e assegurar o bom comportamento de todos os seus elementos.

Interiorizada que estava por todos os membros de uma comunidade a co-responsabilização que se distribuía em cada um, de se policiarem entre todos começando por si mesmos, e assegurada que estava a tranquilidade entre os seus elementos através deste *status quo*, percebe-se que eventuais ameaças à estabilidade interna teriam que vir do exterior. As prioridades passam então pelo vigiar eventuais vagabundos, imigrantes, agrupamentos nómadas, prostitutas e forasteiros em geral, que pudessem alterar essa mesma estabilidade. Mas mais do que despoletar a preocupação de assegurar em permanência a manutenção da ordem e paz públicas, busca-se somente aprimorar um sistema mais eficaz de vigilância, assegurando que se detecta a chegada dos “intrusos” e que são acompanhados até à sua partida.

Os bairros urbanos e as pequenas aldeias inglesas vão generalizando a boa prática de operar tendo por base um pacto de mútua assistência, o sistema *tithing* (bairro ou

grupos de dez casas). Como responsáveis por cada *tithing* eram nomeados pela comunidade um ou dois *chief pledges* que, para além de liderar a *tithing*, deveriam assegurar a captura dos ofensores e a sua entrega para julgamento. Cada visitante tinha que, antes de entrar na vila, encontrar um *pledge* de entre os membros da *tithing* que assumisse a responsabilidade pelo seu bom comportamento. O sistema *pledge* (compromisso) foi tomando forma nos séculos VIII e início do IX (Rawlings, 2002).

O sistema *watch*

Foi no reinado de *Alfredo O Grande* (849 – 899) que o sistema *pledge* foi desenvolvido, dando origem ao sistema *watch* (vigilância). Os vigilantes - voluntários de entre a população - assumem a designação de *watchmen* e mantêm a mesma tarefa de controlar o comportamento dos elementos da sua comunidade e o dos forasteiros. Como coordenadores dos *watchmen* existem os *constables*. Tal como os seus coordenados, também os *constables* eram elementos da comunidade, eleitos de entre os *watchmen*, amadores e, dado o reconhecimento da sua autoridade moral capaz de se imporem pelo próprio exemplo aos seus pares, muito apreciados pela população. Existiam ainda os *shire-reeves*. Mas ao contrário dos *watchmen* e dos *constables*, os *shire-reeves* eram funcionários do rei, pagos pela coroa para assegurar o cumprimento dos decretos régios e desta forma supervisionar os grupos locais de moradores responsáveis por zelar pela própria segurança. Se os *constables* eram eleitos de entre os *watchmen*, cabia aos *shire-reeves* retificar essa eleição, nomeando-os para o cargo (Rawlings, 2002). Na segunda metade do século XIII existiam já decretos municipais que obrigavam as comunidades a assegurarem a vigilância diurna durante todo o ano e noturna durante o verão, enquanto os caminhos permanecessem transitáveis.

O Modelo *FrankPledge*

O modelo *Frankpledge* acaba por ser uma súpula das boas-práticas dos diferentes sistemas que lhe antecederam, sendo a última destas versões, já forjada pelos Normandos, procurando adequar as estruturas edificadas pelos locais para zelar pela sua segurança à organização administrativa do reino. Institui-se que um grupo de dez *tithings* (*hundred*) seria supervisionado pelo *constable* eleito pelas comunidades locais e reconhecido pelo nobre da região durante um ano. O seu principal dever consistia em fornecer equipamento às *hundred* e mobilizar efectivos quando necessário. Dez *hundred* constituíam um *shire*, supervisionado pelo *shire-reeve*, que era o representante local da realeza normanda, sendo-lhe conferidos

poderes judiciais que exercia juntamente com um corpo de juízes. Com o tempo os *shire-reeves* foram caindo em práticas brutais e corrupção generalizada, vindo a ser expulsos das cidades, tendo a população, no entanto, continuado a respeitar a autoridade dos *constables*.

Nas áreas onde a sistematização do modelo *Frankpledge* não estava implementada, funcionavam os *serjeants of the peace*. A estes cabiam as tarefas de deter e manter sob detenção os criminosos, preservar provas e testemunhas, levar os intervenientes do processo a estarem presentes nos julgamentos, e preservar os espaços para os detidos (Emsley, 1983).

Com o tempo foram surgindo críticas a estes sistemas. Primeiro por se exigir que todos os homens considerados aptos fossem portadores de armamento. Depois por obrigar que todos estivessem mobilizados para o combate ao crime, transtornando as suas actividades económicas e impedindo a especialização na actividade policial, quando era óbvia que existiam pessoas mais aptas a esta função que outras. Tornava-se ainda evidente a necessidade de desenvolver um sistema de vigilância nocturno em complemento à actividade diurna dos *constables*. Por último, urgia que se definissem as áreas de actuação de cada *constable*, dado que a sua atuação assentava num mandado conferido por uma comunidade especificamente, não sendo portanto extensível às circunvizinhas.

Com o incremento das actividades económicas e o aumento da mobilidade das pessoas daí decorrente, o feudalismo entra em declínio e o modelo *Frankpledge*, adaptado a uma vivência em pequenas comunidades isoladas entre si, acaba por se ir revelando cada vez menos eficaz.

O *parish constable*

O sistema que emerge no século XVI resulta de uma evolução do *Frankpledge* pela forma como promove a adaptação da figura do *constable*. Abandonando o cunho feudalista que presidia as relações entre as comunidades dos diferentes condados, a reorganização administrativa insere agora o *constable* num contexto social diferente, que o associa a um tipo de intervenção mais actuante. Definia-se o sistema do *parish constable*¹⁶⁷ que não obstante manter-se sob a égide do amadorismo e com afetação em regime *part-time*, vê com o tempo ser-lhe atribuída maior importância. O *constable* mantém-se na área das suas raízes e com isso começa a sentir maiores dificuldades em manter a sua imparcialidade, cabendo-lhe gerir os interesses contrários dos mais ricos em oposição aos dos mais

¹⁶⁷ Pode tentar forçar-se uma tradução somente para clarificar o conceito, apresentado como proposta a ideia de que o *parish constable* seria o responsável pela segurança da área administrativa designada por paróquia.

desfavorecidos. A pressão exercida pelos mais abastados, os que mais contribuem nas gratificações que recebe pelos resultados apresentados, instiga-o a manter a ordem e a paz públicas, zelando pelo bem estar moral entre todos os elementos da comunidade e pelo pagamento de rendas e impostos devidos. Pelo contrário, aqueles que pertencem às classes mais baixas social e economicamente, não têm possibilidade de outros divertimentos que não os passados nas tabernas onde a embriaguez constante e a promiscuidade sexual são os principais “pratos” do “cardápio”. E todos eles convivem com o *parish constable* desde a sua infância.

As clivagens entre as classes sociais vão aumentando a ponto de, na segunda metade do século XIV, se debater qual o dever do verdadeiro cristão: se auxiliar indistintamente os carenciados, mesmo os que não demonstram propósito em se tornarem membros valorosos para a comunidade, ou antes separar os “merecedores” dos “não merecedores”, punindo estes últimos com o degredo da não aceitação (Rawlings, 2002). A concepção judaica da justiça divina é recuperada e distingue-se o abençoado do amaldiçoado por Deus, não pelo seu carácter mas antes pela riqueza que detinha. Ao longo dos séculos XV e XVI é concebido um conjunto relevante de legislação com o propósito de dificultar a vida aos desempregados, que invariavelmente eram considerados vagabundos e por isso condenados ao chicote e à escravatura, sem sequer direito a um julgamento.

Durante os séculos XVII e XVIII as tensões sociais vão aumentando o número e a violência das revoltas populares, que não raras vezes degeneravam em tumultos que somente findavam com a intervenção do exército. O sistema do *parish constable* revelava-se absolutamente ineficaz e já muitos olhavam para o modelo francês e encontravam nele soluções para a insegurança que se generalizava sobretudo nas áreas urbanas.

3. O policiamento Franco-romano até à Idade Moderna

O modelo implementado pelas nações de influência franca e romana, adoptou um outro direccionamento. Inspira-se sobretudo na reforma implementada por Carlos Magno e assenta numa estrutura mais centralizada, com menos degraus hierárquicos e menor delegação de poderes. Mas sobretudo, ao contrário da prática anglo-saxónica, na Europa continental a comunidade não era chamada a desempenhar um papel participativo no policiamento.

O contributo de Carlos Magno

Procurando recuperar a áurea e o vigor do império decaído, a dinastia carolíngia tenta reerguer um modelo administrativo equilibrado, que assentava a sua componente de fiscalização em três principais corpos:

- Os *Comes*, administradores das *counties* (regiões) que por sua vez se dividiam em *centenae* (centenárias), controladas por um vigário;
- Os *Vassi Dominici* – Formavam um contingente especial no exército real, sendo ocasionalmente enviados em missões especiais em cumprimento da vontade real; e
- os *Missi Dominici* – Emissários reais nomeados casualmente de entre a população, constituindo equipas de dois, um eclesiástico e um legalista, que por norma exerciam a sua missão dentro do distrito ao qual pertenciam.

Os *Missi Dominici* tinham como missões, entre outras, dar execução à justiça do reino, garantir o respeito pelos direitos reais, controlar a administração das regiões, mobilizar exércitos quando fosse necessário e supervisionar a condução e o trabalho do clero. Deveriam ainda chamar a si os oficiais do distrito e explicar-lhes os seus deveres, recordando ao povo as suas obrigações civis e religiosas.

Em 802 Carlos Magno opera algumas modificações sendo importante realçar as que afetam os *Missi Dominici*. Estes deixam de ser nomeados genericamente de entre a população, passando a ser funcionários permanentes do reino, os *missus dominicus*. Já durante o reinado de Luís O *Piedoso* na primeira metade do século IX, os nobres procuram interferir em demasia na missão e selecção dos *missi*, para que privilegiem a fiscalização dos seus interesses ao invés dos do Rei. Os *missi* desaparecem das regiões francas e germânicas durante o século IX e das itálicas durante o X, sendo substituídos pelos senhores feudais, que procuravam garantir protecção ao povo durante as segundas invasões.

A designação de *Gendarme* deriva de *homme d'armes*, singular de *gens d'armes*, corpo de cariz militar herdeiro da *Maréchaussée*. Na ausência de uma definição já edificada, utilizemos para conceptualizar o modo de policiamento desenvolvido na Europa continental pelos franceses, a designação de *modelo de policiamento gendarme*. Não obstante também aqui se ter difundido o feudalismo, o desenvolvimento das actividades comerciais e a organização de grandes feiras, promoveram uma aproximação mais rápida das principais cidades do centro da Europa, de norte a sul. E são estes acontecimentos que se tornam prioritários para novas medidas de cariz policial.

São os franceses quem, no final do sec. XIII, criam o primeiro corpo europeu para este propósito: os *custodes nundinarum* (guardas das feiras), a quem estava delegado o poder de, quando necessário, recorrer à força física para impor a ordem e segurança. As restantes

idades são policiadas pelos diversos *corpos de ofícios*, grupos de vigilância agrupados em função da sua actividade profissional que se dividem entre a segurança de pontos sensíveis, vigia de portas, patrulhamento de ruas ou controlo de fogos.

O modelo *Gendarme*

A Guerra dos Cem Anos travada entre a Inglaterra e a França faz disseminar em solo continental desertores, soldados aposentados, salteadores e mercenários, que se dedicam à pilhagem de territórios e propagação da violência como forma de subsistência e sobrevivência. Como resposta a este problema, D. João II de França (1350-1364) cria os *Maréchaussée*. Inicialmente recebendo como missão a proteção da retaguarda dos exércitos e a detenção dos desertores, com o decorrer do tempo vão adquirindo mais competências policiais nas zonas rurais, passando a reprimir a violência colectiva e criminalidade individual, para além do controlo da população itinerante. Os seus cavaleiros vão abandonando a estrada e estabelecendo-se em bases nas divisões administrativas do reino. Por aqui se percebe que, ao contrário dos *constables* saxónicos, o poder da *Maréchaussée* era extensível a todo o reino, não se limitando portanto a uma região específica. À população não cabia mais do que deter os infractores e entregá-los aos órgãos de justiça.

No séc. XIII, Luís cria em França o *preboste de Paris*, responsável por controlar o patrulhamento, dia e noite, quer com destacamentos de cavalaria, quer com o serviço de *Guet* – Vigia, garantido por todos os homens válidos. O sistema municipal de segurança, sob a orientação da burguesia urbana, ia perdendo eficácia nos próprios mercados do séc. XIII. Ao longo do séc. XIV, perante a degeneração do patriciado em oligarquias locais e a incapacidade do poder municipal em implementar medidas estáveis e duradouras, agravadas pela degeneração das condições das camadas sociais mais desfavorecidas, despontam tumultos violentos. Em face desta forte contestação social, somente o poder real se mostra suficientemente forte para impor a ordem, e com isso colocar um ponto final nas últimas pretensões feudalistas da aristocracia francesa. Por toda a Europa continental as sublevações populares derrubado as oligarquias instaladas, passando as novas autoridades a serem dotadas de milícias para garantirem a segurança nas ruas, que muitas vezes era alterada por actos delinquentes associados aos grupos dos aristocratas depostos. Um dos casos mais graves é o da Alemanha onde o cenário é ainda mais instável pois perante a ausência de um poder real determinado e com poder, somente com a imposição da força Prussiana a paz pública é reposta. Em face desta sequência de acontecimentos, entre 1650

e 1850 a maioria dos Estados europeus desenvolveu corpos policiais modernos. Mas na França a resposta foi mais célere.

Depois da criação do serviço de *Guet* no séc. XIII, surgem mais tarde os comissários-examinadores e os sargentos que com eles acumulam a investigação e acusação. Francisco I (rei de 1515 a 1547) e Henrique III (rei entre 1574 e 1589), duplicaram o número de comissários e sargentos e extinguiram o vigia-burguês não profissional, substituindo-o por vigias reais, os únicos então a patrulhar as ruas de Paris. Na Dinamarca no final de séc. XVI, na Alemanha em 1732, ou na Prússia durante o reinado de Frederico (1772 a 1797), surgem corpos inspirados na organização centralizadora de França. Em que consiste então o Modelo Francês? As zonas rurais eram policiadas pela *Maréchaussée*, um corpo de cariz militar com missões no âmbito da segurança interna, enquanto em Paris era instalada a Intendência de Polícia.

A *Maréchaussée* fixa-se desde o séc. XVI com competências como a repressão de pilhagens, contrabando ou motins; a vigilância de vagabundos, gatunos, desertores e itinerantes; ou o controle das regras do comércio e higiene pública. A Intendência da Polícia de Paris, fundada em 1667, assume a responsabilidade de zelar pela segurança pública; reprimir a criminalidade; evitar incêndios, inundações e epidemias; guardar os mercados e garantir o abastecimento de géneros à cidade; vigiar hotéis e quartos de aluguer; e acompanhar o “estado da opinião” e suspeitos adversários do trono. A cidade é dividida em sectores e bairros, policiados por comissários e os seus inspectores. As patrulhas apeadas e a cavalo policiam dia e noite, prestando uma segurança especial a pontos estratégicos. Percebia-se claramente a preocupação em estar perto da população através do policiamento apeado e, em simultâneo, garantir a resposta rápida necessária para a reposição da ordem pública desencadeada pelo patrulhamento a cavalo (o meio de transporte da época). E a par destes, também o pilar das informações era erguido; mas de que forma?

Na verdade, este era o lado mais negro do modelo *Gendarme*. O cunho excessivamente político que impregnava a rede de informadores parisiense, sustentada por criminosos, lacaios, ou desempregados, mais propensos à disseminação da calúnia e da intriga política do que da produção de informação relevante para a segurança do comum cidadão. É esta opção que a Polícia toma por um posicionamento politicamente demasiado próximo do aparelho central do Estado, desencadeador de procedimentos com fins exclusivamente políticos, que repugna os anglo-saxónicos e, com o tempo, a maioria dos países da Europa Continental. Enquanto os ingleses discutiam a importância da “prevenção”, os franceses privilegiavam a “vigilância”. O acompanhamento à distância de potenciais delinquentes

resultava não raras vezes na prisão destes últimos, nem que para tal se tivesse que recorrer à figura do agente-provocador. Mas a verdade é que as queixas por parte do comum cidadão parisiense não se fazem ouvir. Aliás, a estabilidade na área da segurança e a sensação de que a criminalidade estava sob controlo no início do século XIX, permitem que se desenvolva a reforma do sistema penal na primeira, optando-se por penas menos duras e humilhantes e por incentivar o criminoso à reforma moral e à reabilitação social.

Ainda que sem contrariar esta sensação generalizada de segurança (ou pelo menos a inexistência da sensação de insegurança), a contestação sócio-política própria do despoletar do movimento socialista e revolucionário próprio da segunda metade do século XIX, vêm colocar à Polícia francesa novos desafios. Assim, sempre que existiam tumultos de maiores dimensões, a alternativa passava inevitavelmente por se recorrer ao exército, à *Garde Mobile* e à Guarda Nacional, dado que a estrutura demasiado ligeira composta por *commissaires, gardes de ville, sergents de ville ou appariteur's*, demonstrava também ela ser ineficaz.

Quando em meados do séc. XIX um novo processo de modernização desponha, é para Londres que os principais países deslocam os seus emissários, em busca de dois objectivos: - perceber como as Polícias podem ser aceites pela população e como desenvolver o pilar preventivo. Os franceses fariam o mesmo em 1848 (Emsley, 1983).

4. O Modernismo no Policiamento

O policiamento anglo-saxónico foi evoluindo, ora ao ritmo de reformas esporádicas, ora como resposta a exigências sociais diversas. Em 1682, de forma a controlar o cumprimento do recolher obrigatório imposto na cidade de Edimburgo e garantir o seu policiamento, é criado um corpo de polícia especial - a *Edinburgh Town Guard*. Mas são os *Bow Street Runners*, fundados em 1749, que são considerados os forjadores dos corpos policiais modernos.

Bow Street Runners

Os *Bow Street Runners* desempenhavam, inicialmente, uma actividade semelhante aos caça-criminosos, sendo um grupo constituído por homens que efectuavam prisões a troco de dinheiro. Contudo, as suas diligências eram coordenadas formalmente pelo magistrado de *Bow Street*, cabendo a este assalariá-los com fundos do governo central. Exerciam as

suas competências fora dos tribunais, limitando-se a dar execução a mandados por todo o país. Com o decorrer dos anos tinham montado um rede extensa, quer de filiais do escritório principal, quer através de parcerias com outros grupos semelhantes que operavam distantes de Londres. Todavia, não assumiam ainda a preocupação de desenvolverem patrulhamento.

Quando o fundador Henry Fielding se aposentou da magistratura em 1754, o seu irmão e adjunto durante 4 anos, John Fielding, assumiu o cargo. John Fielding define que o patrulhamento deve ser a missão prioritária desta força policial, reforçando o seu efectivo apeado com um corpo de polícia a cavalo criado em 1805. *Bow Street* manifestava a tendência para o profissionalismo e a necessidade do controlo estadual na vivência das ruas das grandes cidades. Esta necessidade vai sendo cada vez mais incontestável à medida que se avolumam as dúvidas sobre os excelentes resultados publicitados para a opinião pública, em autênticas sessões de marketing. Em tribunal vão se repetindo os relatos de criminosos que são presos por estes funcionários confessando os seus crimes após actos de coacção e, sobretudo, percebe-se que começam a ser comuns os casos em que os detentores combinavam com os criminosos para que estes se assumissem como culpados a troco de dinheiro e facilidades na libertação, para que os primeiros pudessem receber as somas avultadas das recompensas prometidas (Rawlings, 2002).

Se o repúdio por estes actos levava à exigência de um corpo policial profissional, as revoltas constantes desde os finais do século XVIII e já no início do século XIX, no campo tanto quanto nas cidades, impulsionam à reflexão sobre estas matérias. Percebe-se que a mudança era inevitável. Restava saber em que sentido. A importação do modelo militar francês, ou a adopção de uma força de cariz civil? Um corpo policial assente num modelo integral equilibrado (informações, prevenção, reactividade e investigação criminal), ou abdicar de algum deles devido às pressões da opinião pública instigada por grupos políticos e os media a eles afectos?

A Metropolitan Police

Na sequência de uma enorme pressão social e política, é em 1800 autorizado pelo parlamento britânico a constituição da *Polícia de Glasgow*, suportada pelos impostos dos cidadãos locais, e tendo por objectivo prevenir a prática de crimes. Como consequência, tais movimentos cívicos despontaram um pouco por todo o lado. Porque o debate que opunha a falta de eficácia dos sistema de paróquias baseado no amadorismo dos *watchman* e os custos de um corpo moderno e profissional como tencionava criar Peel, leva à criação de três comités, para analisar a insegurança da cidade de Londres (em 1812, 1818 e 1822).

Finalmente, após complexo processo de diálogo político entre os partidos britânicos, no início do ano de 1829, baseado nas conclusões dos três comités, o Secretário para os Assuntos Internos – Robert Peel, elabora a *Metropolitan Police Act*, que conduziu a uma forma de policiar mais rigorosa e menos discricionária. Em 29 de Setembro de 1829 era criada a *Metropolitan Police*, assente em quatro traves mestras: despersonalizada (abolidos os *watchman* que eram membros da mesma comunidade que lhes cabia policiar), burocrática (procurando reduzir a discricionariedade e a corrupção), firmemente hierarquizada (com competências bem delineadas e uma cadeia de comando clara), e privilegiadora da prevenção criminal (os novos *constables* eram instruídos para prevenir o crime e persuadir os criminosos ou delinquentes). Estavam criadas as bases para o Modelo de Policiamento de Proximidade.

Ao contrário das forças policiais que optavam por seguir o modelo de policiamento *gendarme*, a polícia britânica, de modo a conter o receio por parte da população em permitir tantas armas nas ruas, seguia uma linha claramente civilista. O único armamento distribuído aos polícias eram os bastões, o chapéu distanciava-se do capacete militar e estava mais perto da cartola de um *gentleman* londrino e o fardamento era azul como o da marinha, ao contrário do do exército, que era vermelho. Estas distinções eram propositadas pois, quando estes executavam as suas acções de cariz policial com armas de fogo, causavam grande receio junto da população. As forças policiais, não obstante serem financiadas pelas comunidades locais, não deixavam de ser supervisionadas por um órgão central. Cada corpo era comandado por um *Commissioner* que respondia directamente ao Ministério do Interior (*Home Office*). Perante o constante receio por parte da população de ver a sua liberdade restringida por sistemas policiais sem controlo, as actividades de informações e investigação eram reduzidas ao mínimo. Repetem-se os relatos de extensos debates políticos sobre os receios da interferência política que os corpos policiais poderiam protagonizar, nomeadamente quando tinham que reprimir manifestações dos grupos de cariz socialista ou revolucionário, que no século XIX começam a despontar por toda a Europa.

Não obstante as resistências que se vão manifestando aqui e acolá, sobretudo por parte dos mais ricos proprietários rurais que não querem abdicar de parte dos seus rendimentos para custear um corpo policial profissional, defendendo que o sistema das paróquias é perfeitamente adequado às necessidades das regiões não metropolitanas, a proliferação das polícias modernas e profissionais não cessa. Em 1835 é criada a *Municipal Corporations Act* que, entre outras matérias, estabelecia que cada *borough* teria que constituir um comité próprio para seleccionar os *constables*, com o propósito de melhor se

preservar a paz e a ordem públicas. A jurisdição de cada *borough* estendia-se num raio de sete milhas (11,5 km's aproximadamente). Em 1839 é criada a primeira *County Police Force*, em Wiltshire. Em 1856, quando já 30 regiões haviam criado os seus corpos policiais, é elaborada a *County and Borough Police Act*, que regulamentava as competências das policiais locais e as subjugava a uma inspecção central. Nas palavras de David Taylor, é este o momento em que são edificadas as fundações do policiamento moderno. Em 1860 era possível encontrar em Inglaterra e Gales 200 forças policiais independentes. (Taylor, 1997)

Se o pilar preventivo era assumidamente a base deste novo modelo de policiamento, sendo em simultâneo a resposta rápida para a reposição da ordem pública assegurada por companhias especializadas reforçadas com cavalaria, já a componente de informações era necessariamente desenvolvida com parcimónia e secretismo, escondida da opinião pública e bem distante de qualquer conotação política. Mas, e o quarto pilar de um corpo policial moderno; a investigação criminal?

Foi em 1842 que a *Metropolitan Police* fundou o seu departamento de investigação criminal, ainda herdeiro de alguns vícios dos Bow Street Runners, com excessiva prosmiscuidade entre polícias e delinquentes, com métodos de inquirição e obtenção de prova de veracidade e fidelidade questionáveis, que não afastavam as suspeitas de uma Polícia civil. Foi sem surpresas que, em 1878, aproveitando a necessidade de uma resposta pública a um escândalo de fraude que ocorreu no ano de 1877, o *Metropolitan Police's Detective Department* foi reorganizado e renomeado como *Criminal Investigation Department*. (Rawlings, 2002)

Os pilares eram erguidos em definitivo para o futuro. A profissionalização e a modernidade avançavam, impulsionadas na segunda metade do século XIX pela corrente positivista e a busca do método científico para a melhoria das diferentes áreas da sociedade; a segurança não era excepção.



Figura 1 – Ciclo do modelo integral de policiamento

5. O modelo *Clássico*

Os corpos policiais começam a fazer uma clara opção nas suas políticas de recrutamento para o privilegiar da mente ao invés da força. Os métodos de serviço baseados no amadorismo do voluntariado são aos poucos abandonados. Através da criação da *Internacional Association of Chiefs of Police* em 1902 por *Richard Sylvester*, opta-se em definitivo pelo profissionalismo, erguendo um marco decisivo que assinala a entrada na chamada *Era Progressiva* (1900 – 1920).

O desenvolvimento de procedimentos científicos associados à investigação criminal e ao policiamento, vão proliferando. É sobretudo através do contributo de *August Vollmer* que ocorre um reforçar da aplicação de métodos como a utilização de laboratórios científicos, a recolha e comparação de impressões digitais ou a uniformização do modo de participação de crimes. A própria comunidade civil sente-se impelida a participar nesta profunda transformação, trazendo os seus próprios contributos, o que acabou por fortalecer a formação dos elementos policiais. O interesse de sociólogos, de médicos, psicólogos, antropólogos e até historiadores, permite o apurar de técnicas e um alargar de conhecimentos de diferentes áreas científicas que tornam particularmente enriquecedoras as práticas policiais. Mas o modelo clássico teria na necessidade de responder a fenómenos específicos de insegurança o seu maior impulso. Ainda por rumos diferentes na Europa e nos EUA, o resultado final para o policiamento acaba por ser idêntico.

Nos Estados Unidos da América

Nas primeiras décadas do século XX ocorre a grande depressão económica nos EUA. A população necessita de recorrer a circuitos alternativos de vida para continuar a viver bem, ou somente a sobreviver. O aumento da densidade populacional e a diminuição das condições de vida, propiciam o surgimento de máfias, geridas pelas minorias emigrantes (sobretudo italiana e irlandesa). As máfias controlam os sindicatos de trabalhadores, que influenciam as opções de voto da população, que elege determinados políticos que, deste modo, devem a sua ascensão ao poder às máfias criminosas. Entrava-se na *Era dos Gangsters* (1920 – 1950). Instala-se uma guerra de guerrilha urbana entre as diferentes facções criminosas, que oferecem protecção à população civil (nomeadamente comerciantes), de actos por eles próprios perpetrados. O surgimento deste tipo de criminalidade, organizada e violenta, obriga as forças policiais a definirem outras prioridades que se distanciam do policiamento meramente preventivo. Na verdade, perante uma população que teme constatar a Polícia, ou por receio de represálias dos grupos mafiosos ou por opção de se unir a estes por através deles ter acesso a bens que de outra forma não teria, o fluxo de informações que chega às forças policiais vai diminuindo (ou desvirtuado pelos próprios elementos policiais). Com a diminuição de informações a prevenção torna-se cada vez mais difícil. Sem informações e sem capacidade de prevenir eficazmente, a alternativa é a resposta rápida para pôr cobro ao incidente que acaba de acontecer, e o reforço da investigação criminal para melhorar a obtenção e conservação da prova, e assim melhorar o grau de veracidade em julgamento. A criminalidade passa a ser tratada a jusante ao invés de a montante.

Na figura que se segue procura-se ilustrar, de forma simplista, como as organizações mafiosas conseguiam, através da manipulação do voto da classe operária, controlar a classe política e, indirectamente, a própria Polícia.

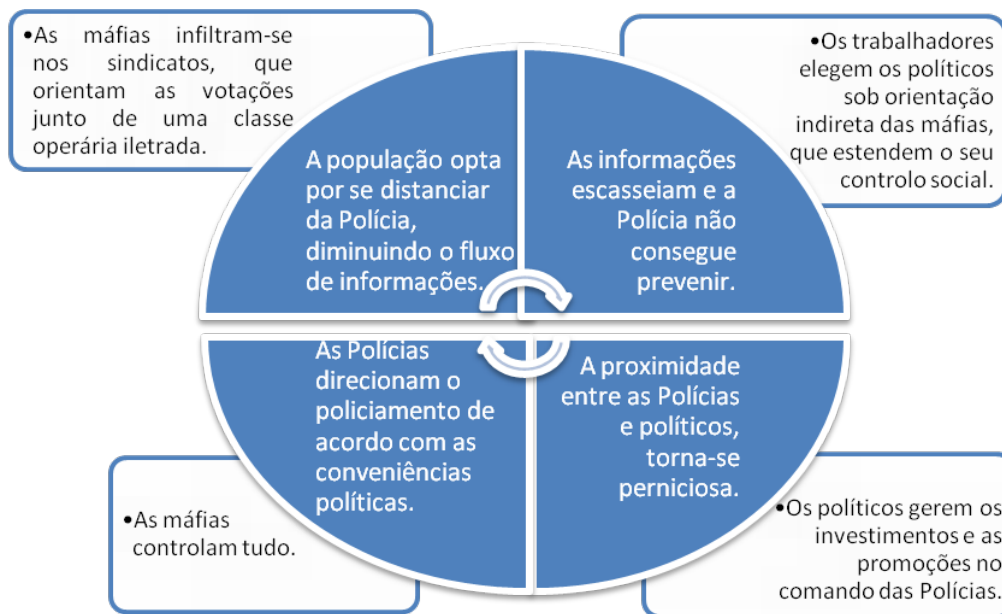


Figura 2 - Como as máfias controlavam as Polícias.

Esta opção de policiamento essencialmente reactivo começa a surgir nos EUA no início do século XX (1929), dada a ausência de um controlo eficaz da actuação dos elementos policiais. As informações que vão chegando às Polícias são apenas um factor a ser gerido por um sistema bem mais complexo e nem sempre transparente pelo que, como resposta à corrupção entre sectores da Polícia e da Política, desencadeia-se uma reforma com base em dez princípios, entre os quais se encontravam a eliminação das interferências políticas na gestão operacional dos corpos policiais, a garantia da nomeação de responsáveis policiais independentes e com melhor formação profissional ou a rentabilização de meios tecnológicos ao dispor das Polícias.

Num modelo que apostava no distanciamento entre Polícia e população (fosse por iniciativa desta ou por uniformidade de critério de actuação policial), o factor tecnológico assume preponderância neste policiamento, aumentando-se a utilização do automóvel e o recurso às comunicações via rádio, de modo a garantir uma melhor resposta às solicitações.

A *resposta rápida* passava a ser o paradigma do *Modelo Clássico*, que assenta a sua actuação nas seguintes traves mestras:

- todos os meios operacionais são mobilizados para resposta a incidentes;
- as acções policiais são essencialmente reactivas;
- a análise e recolha de informação está limitada aos próprios incidentes;

- a intervenção policial restringe-se à mera aplicação da lei.

As Polícias optam por, com o tempo, restringirem o seu papel de actuação à mera detecção e resolução de crimes, sendo o seu objecto de trabalho os incidentes criminais e a prioridade os crimes de grande impacto público e de maior violência. A actuação policial orienta-se por um cariz centralizador arreigado ao cumprimento dos regulamentos e refém da legitimidade legal, sendo a eficiência determinada pelo tempo de resposta às solicitações, número de denúncias feitas e de processos resolvidos (Oliveira, 2006).

Na Europa

Ainda que estando a salvo da influência das organizações mafiosas (excepto em alguns casos muito localizados), também na Europa o modelo clássico, privilegiador do pilar reactivo e sobrevalorizador do crime, é implementado pela generalidade dos corpos policiais. Numa análise transversal a um conjunto de indicadores, percebe-se que após a I Guerra Mundial, as principais cidades europeias encontram-se arrasadas ou muito destruídas. O esforço de reconstrução devolve à economia uma dinâmica ímpar e a população sente o apelo de se deslocar para os aglomerados centrais. Contudo, nem todos conseguem obter residência nas áreas mais nobres. Muitos não têm alternativa que não seja a fixação em zonas suburbanas, o que alarga o raio de acção dos escassos contingentes policiais da altura. Por isso o veículo automóvel, que permitia ocorrer a maiores distâncias sem comprometer o tempo de resposta, apresenta-se como a solução ideal. E indissociável do veículo automóvel, o rádio transmissor assegura que, independentemente da distância, a comunicação não seria um entrave ao alargar da esfera de acção do elemento policial. Mas se a distância policiada era aumentada, a qualidade do serviço era diminuída ou, pelo menos, a proximidade com a população. Se o mesmo número de elementos policiais tinha agora muito maior distância a assegurar e tinha que o fazer de carro (sem o contato apeado com as pessoas), percebe-se que só por aqui o fluxo de informação que antes era permanente, aos poucos vai-se perdendo.

Sem informações não se consegue prevenir e se não se consegue prevenir, as alternativas são reagir rapidamente e colher provas para melhorar o grau de fidelidade do trabalho policial aquando do julgamento.

6. O modelo Comunitário

No final da década de cinquenta, no período pós-II Guerra Mundial registou-se mais uma vez, um crescimento económico acentuado e um aumento generalizado do consumo. Tal

incremento da circulação de bens e dinheiro gerou movimentos migratórios em massa que resultaram num aumento acelerado da população junto às cidades, cujas autoridades não conseguiram acompanhar sobretudo nas suas zonas limítrofes. Aos recém-chegados não era possível providenciar as infra-estruturas básicas para a manutenção de um nível de vida condigno. Em face destas limitações, germinam no seio destas comunidades suburbanas um sentimento de frustrações e exclusão social que rapidamente degenera na desestruturação da estrutura familiar, perda de referências culturais, despoletar de culturas marginais, prática de incivilidades e, por último, cometimento de crimes.

A tudo isto as Polícias vão assistindo à distância, isoladas que estavam do contato com a população, concentrando-se em responder rapidamente às chamadas de emergência e desprezando as causas dessas mesmas chamadas.

Com o eclodir de um conjunto de fenómenos globalizantes (como a generalização da televisão), o conceito de sentimento de insegurança começa a concentrar atenções de sociólogos, antropólogos, psicólogos e, naturalmente, de polícias. Estes últimos, finalmente se apercebem de um conjunto de críticas que lhes eram direcionadas como o distanciamento e isolamento da instituição policial em relação à população, o descuidar de medidas de prevenção e resolução de problemas, ou ser pouco eficiente na disposição de meios. Outras ideias são debatidas, como as que indiciam que a redução do tempo de resposta não garante a detenção de maior número de delinquentes, ou a de que os patrulhamentos aleatórios não têm efeito dissuasor sobre os criminosos. Face a tudo isto, urge repensar um novo modelo de policiamento!

Tal como no início do século XIX, a Polícia tem que deixar de ser um “exército de ocupação” e procurar antes uma forma de ser aceite por todos os grupos, sobretudo os minoritários de origem emigrante, que se iam instalando em grupos familiares nas diferentes cidades (Monjardet, 1996). As forças policiais deverão procurar o apoio das populações, sobretudo junto dos líderes destas novas minorias étnicas e culturais, para garantirem uma diminuição das desordens e incivilidades, e não somente do sentimento de insegurança. Deste modo procurava-se chegar às causas dos fenómenos e, se possível, erradicar os obstáculos socio-económicos que são a fonte do crime, do desemprego, da discriminação e dos valores tradicionais.

“A máxima de Peel de que *A Polícia é o Público e o Público é a Polícia*, foi prontamente adoptada pela maior parte dos compêndios contemporâneos escritos pelos defensores da estratégia policial mais discutida do último quartel do século XX” (Leitão, 1999: 09).

As primeiras experiências

Foi no final da década de 1950 que surgem as primeiras iniciativas de cariz comunitário. As tensões sociais vividas nas cidades escocesas são mais uma vez o embrião das experiências britânicas. Foi em Aberdeen (Escócia) que o *Team Policing* ganhou forma. Equipas trabalhando por zonas, através de uma afetação geográfica estável (sempre os mesmos elementos policiais a policiarem a mesma área), procurava um reaproximar entre a população e a Polícia, realimentando o ciclo do modelo integral de policiamento com informações. Contudo, a fraca motivação e o sentimento de solidão de patrulhar ruas desertas, culminou no seu abandono em 1963.

Também na década de 1960 é desenvolvida uma outra iniciativa importante, o *Neighborhood Team Policing*. Desenvolvida a partir do conceito do *Team Policing* britânico, a ideia é exportada para os EUA na década de 60, e vai sendo desenvolvida ao longo da década seguinte. *Sherman*, em 1973, caracterizava-a como apresentando uma afectação geográfica estável, interacção departamental, promotora de conferências formais dadas pelas equipas, mobilizadora da participação comunitária no trabalho policial e congregando em torno de si organismos de apoio social através de um reencaminhamento sistemático de casos. O cariz assistencial parecia ser recuperado pela instituição policial após século e meio de distanciamento, mas agora sem deixar de clarificar quais os papéis que cabiam às Polícias e quais os contributos a requerer às restantes instituições.

Nas duas décadas seguintes não faltaram diferentes projectos com variados desfechos, mas que no seu todo vão permitindo uma operacionalização de um conjunto de ideias que consubstanciavam as bases para um conceito mais preciso do que seria o modelo de policiamento comunitário. A descentralização organizacional e a reorientação das patrulhas para a comunicação com o público, o desenvolvimento de acções tendo em vista a resolução de problemas, apoiadas em estratégias policiais que se direcionem às causas dos fenómenos, ou a delegação de competências aos agentes de bairro para definição de prioridades a nível local, são características que se querem comuns a esta nova forma de proporcionar segurança. Para tal, é essencial o reconhecimento de que a problemática da segurança não é da exclusiva competência das Polícias, devendo a população local trabalhar em conjunto com esta última, adoptando-se para tal um sistema de consulta permanente à comunidade, procurando a antecipação dos problemas. Através destas ideias percebe-se também ser essencial a prestação de apoio às populações locais para resolução de situações de delinquência através de instituições de apoio social. Idealmente o polícia deve passar a ser considerado intérpretes de Paz e não mero representante das forças de ordem.

Começam assim a surgir os primeiros conceitos de policiamento comunitário. “É uma filosofia e uma estratégia organizacional que pretende uma nova parceria entre as pessoas e a sua polícia” (Trojanowicz e Buquereaux, 1994). É um “novo conceito que propõe uma nova abordagem filosófica, organizacional e operacional da polícia no meio urbano, cujas ideias base, residem no trabalho em parceria com a colectividade” (Normandeau, 1998). Ou por último, pode ser considerada uma “estratégia policial que visa combater as causas sociais da delinquência, procurando melhorar o nível de vida e promover a igualdade em cooperação com outros organismos de regulação social e com as próprias comunidades” (Rosenbaum, 1998).

Certo é que a prioridade da Polícia deixa de ser o crime e passa a ser qualquer problema que interfira na paz da comunidade. A sua eficiência passa a ser medida pela capacidade de encontrar soluções em colaboração com a comunidade que serve, pelo que o seu objecto são os problemas dessa mesma comunidade. O objectivo de uma Polícia moderna já não é responder rapidamente à ocorrência criminal, mas antes evitar que ela ocorra, através de uma prevenção transversal a um conjunto de áreas que ultrapassam a exclusividade da segurança policial.

Fragilidades do modelo comunitário

Mas se o modelo de policiamento comunitário trouxe um conjunto de soluções impossíveis de serem ignoradas por qualquer bom gestor policial, também é certo que cedo se percebeu que a ele vinham coladas um conjunto de fragilidades difíceis de serem indissociadas. Refiram-se somente algumas.

O controlo social em que este modelo assenta, resulta bem na definição dos problemas mas não tão bem na sua prevenção. Podem optar-se pelas soluções que encontram menos resistência por parte da população, ao invés de serem as mais adequadas. O modelo de policiamento comunitário privilegia a aposta nos controlos informais com forte participação da população, sem que esteja provado que seja mais eficaz no combate aos índices de insegurança objectivos (ainda que pareça fazer diminuir os subjectivos). Pode fazer divergir o verdadeiro (tradicional) papel policial de prevenir o crime para simplesmente fazer sentir as pessoas mais seguras. Os objectivos já não são deter, avisar ou autuar, mas antes aconselhar, mediar, ensinar ou cooperar, obrigando em muitos casos a que os elementos policiais entrem no domínio privado, sem que tenham preparação técnica ou sequer enquadramento legal para o fazer. Por isso, a adaptação às realidades locais pode fazer diminuir o *Primado da Lei* e aumentar a discricionariedade, a ponto de se regredir para

formas de falta de controlo da actuação policial. Para finalizar, o profissionalismo e a autonomia profissionais podem ser minados pela influência que a população passará a exercer sobre as Polícias¹⁶⁸.

As técnicas metodológicas de policiamento

Se procurando fazer uso da cientificidade da estratégia considerarmos o modelo de policiamento comunitário uma estratégia policial, então é justo reconhecer a existência de um conjunto de procedimentos desenvolvidos à luz deste policiamento que, pela forma como interagem com o conceito original, com maior rigor poderíamos designar por técnicas metodológicas de policiamento¹⁶⁹. Podem aqui ser referidas quatro:

- Policiamento orientado pelo problema¹⁷⁰;
- Policiamento orientado pelas informações¹⁷¹;
- Policiamento comunitário aplicado aos movimentos extremistas; e
- *Policing diversity*¹⁷².

Quanto às duas primeiras, ambas dedicam uma atenção especial às causas dos problemas/crimes e ambas recorrem à utilização sistemática e sistematizada de informação. Porém, o *policiamento orientado pelo problema* centra a sua atenção na vítima e nos seus problemas. Procura sobretudo analisar a informação respeitante aos padrões de comportamento problemáticos e identificar os factores sobre cuja intervenção possa eliminar ou reduzir os danos dos problemas identificados. Já o *policiamento orientado pelas informações* privilegia a análise dos padrões dos crimes ou incivilidades e dos padrões de actuação dos criminosos ou delinquentes, concentrando-se na identificação de potenciais ofensores, co-relações destes, *modus operandis* e horários de actuação.

Mas a par destas duas técnicas metodológicas já mais conhecidas e experimentadas, existem outras duas concepções emergentes que importará apresentar, em função da sua pertinência perante uma sociedade que actualmente atravessa um período de

168 Community Policing - Rhetoric or Reality, Greene J., Mastrofski S. (1991), pg 225 (Bayley).

169 Pretende-se fazer a distinção entre as técnicas que recorrem a raciocínios teóricos assentes em metodologias de análise variados, das de cariz eminentemente prático como as de algemagem, abordagem de viaturas, condução de detidos, movimento tático, entre outras.

170 O conceito original é problem oriented policing.

171 O conceito original é intelligence-led policing.

172 Opta-se pela inserção no texto do conceito anglo-saxónico original por ainda não existir absoluto consenso na sua tradução para português.

questionamento generalizado dos valores político-económicos como desde há décadas não se assistia.

O policiamento comunitário aplicado aos movimentos extremistas, pode ingenuamente ser exclusivamente associado a fenómenos como o radicalismo islâmico ou intenções independentistas; contudo, a sua abrangência percorre os restantes posicionamentos radicais, sempre que assumam um carácter reiteradamente violento. E se os primeiros podem ter alvos mais ou menos definidos, o segundo é transversal a todos os Estados europeus. As causas apontadas como ignidoras do radicalismo violento são, entre outros, o sentimento de falta de democracia ou de imposição de leis pouco populares, fenómenos de rápida modernização, revolta contra governos corruptos ou ilegítimos, sentimento de injustiça social ou mero sentimento de discriminação. Porém, mais do que nos limitarmos a compreender o fenómeno da radicalização, torna-se necessário compreender como decorre o processo desde o início do sentimento de exclusão e pertence a uma minoria comunitária, até à parte mais violenta, quando ocorrem os actos de protesto ou atentados, passando pelo recrutamento. Para tal, percebendo que nos devemos adaptar a cada fenómeno, torna-se essencial delinear quatro cenários temporais que nem sempre são claramente distintos:

- Preventivo, definindo uma estratégia com os media, nas escolas e universidades onde deve ser incentivado o diálogo com as minorias, e dotar-se a própria Polícia de manter a pesquisa científica dinamizada por estudos académicos regulares;
- Perseguição, recorrendo à cooperação internacional, à *intelligence*, ao tratamento de ameaças, à melhoria da investigação e à produção de legislação;
- Protecção, através do levantamento de infra-estruturas sensíveis, perceber quais podem ser os interesses no estrangeiro desses grupos, e se necessário reforçar a segurança nas fronteiras; e
- Resposta, com uma comunicação interna e externa eficazes, cadeia de comando segura, garantido uma perfeita compreensão do papel das diferentes autoridades envolvidas aquando da necessidade de recorrer a planos de contingência.

Nesta técnica desenvolve-se a máxima de que, perante a dificuldade de prevenir que as pessoas tenham pensamentos ou ideias violentas, o que se procura prevenir é que as pessoas desenvolvam acções violentas decorrentes desses pensamentos. A prevenção e a perseguição pretendem condicionar a *Ameaça*, enquanto a protecção e a preparação reduzem a *Vulnerabilidade*. Reduzindo a *Ameaça* e a *Vulnerabilidade*, reduz-se o *Risco*. Tendo por base estes conceitos, os objectivos da prevenção passam por impedir que a população se torne ou apoie, terroristas ou acções extremistas violentas. Para tal, procuram,

entre outras acções, desafiar a ideologia extremista, e apoiar os indivíduos e as comunidades mais vulneráveis à influência deste tipo de movimentos.

Policing Diversity

A inserção em actividades ou grupos de carácter mais radical, onde o apelo à violência está inerente à cultura do grupo, surge muitas vezes em comunidades que se sentem segregadas.

Mas ainda que nutrido um sentimento de exclusão em relação aos que os rodeiam de perto, estes grupos desenvolvem sentimentos de identificação com outros semelhantes, ainda que distantes geograficamente. Os corpos policiais modernos encontram aqui um dos principais desafios para o futuro – policiar na diversidade.

Fenómenos como os confrontos ocorridos nos subúrbios de Paris (que se alastraram a várias cidades europeias); os protestos com manifestações e contra-manifestações depois da polémica dos cartoons islâmicos divulgados na Dinamarca; ou a violência registada nas favelas brasileiras (e o receio de serem reproduzidas nos núcleos suburbanos de Lisboa), são susceptíveis de ocorrerem, fruto desta identificação entre minorias, que encontram espalhadas na diversidade da sociedade europeia (ou mundial) suas congéneres. As forças policiais deverão, assim, encontrar formas de aceder a essas comunidades mais fechadas, e poder em simultâneo:

- Estabelecer as diferenças culturais e saber como lidar com elas em assuntos como o género; raça, religião, direitos civis, minorias culturais, casamento, convicções políticas, idade, língua...
- Providenciar mais segurança aqueles que nelas pretendem levar um vida de paz e ordem;
- Proceder à neutralização destes grupos disseminadores da insegurança.

O domínio da *segurança* é, por definição, incerto e instável, dada a presença das variáveis de ordem social. Estudos prospectivos ou técnicas de construção de cenários futuros, requerem orientações científicas e práticas consolidadas para se aferirem da sua implementação. Por norma, são as áreas sociais mais sensíveis que, fruto do desafio acrescido que colocam, despontam nos organismos sociais motivações empreendedoras reformistas. Na segurança, as comunidades mais sensíveis, fruto das suas culturas minoritárias, das suas características étnicas difusas e das suas especiais dificuldades em

se inserirem na comunidade em redor, levam a que, actualmente, se procure um outro modelo de policiamento decorrente do comunitário, mas que busque algo mais.

Alternativas nos pilares preventivo e reactivo bem como das informações, urgem ser encontradas, de modo a facilitar a interacção com estes núcleos propagadores da insegurança e desordem. Para que esta interacção possa ocorrer de forma profícua a Polícia tem que, em definitivo, passar a ser parte integrante da comunidade científica, trazendo o seu contributo prático e recebendo a saber acumulado de concepções várias das ciências sociais que se revestem fundamentais para a evolução do policiamento.

Talvez só assim a Polícia moderna possa ser devolvida em definitivo à sua génese: um corpo de homens encarregue de assegurar, a Paz... pública.

8. Modelo Preditivo da Criminalidade

PAULO JOÃO, VICTOR LOBO e FERNANDO BAÇÃO

Introdução

O crime é um fenómeno que afecta todas as sociedades humanas e para que um delito tenha alguma probabilidade de concretizar-se, devem existir simultaneamente os elementos que o tornam possível, tais como: o criminoso e o alvo que procura, que poderá ser um bem ou uma pessoa, tudo isto numa envolvente de espaço, tempo e oportunidade.

A relatividade do conceito de crime, aplica-se no tempo como no espaço em virtude de que, alguns actos que hoje são considerados crimes, podem não ter sido classificados como tal no passado ou não ser considerados crimes noutros países (e. g. pequenas quantidades de estupefacientes têm consumo e comercialização legalizada na Holanda enquanto que em Portugal tal é considerado crime com pena de prisão), deverá haver sempre um enquadramento legislativo e penal na definição da criminalidade.

Os motivos que levam alguém a praticar um crime são diversos, mas o conhecimento exacto onde os crimes são praticados pode contribuir para um plano mais eficaz de prevenção.

Para Falletti (1998), a par desta criminalidade, dita pequena e média criminalidade, temos assistido nos últimos anos ao aumento de uma criminalidade organizada de contornos internacionais. Para além da criminalidade objectiva, vários estudos têm dado conta da existência de um sentimento de insegurança, que se desenvolve num plano psicológico, produzindo sentimentos de medo pessoal e de preocupações securitárias.

Lourenço (1998), define o sentimento de insegurança como “Conjunto de manifestações de inquietação, de perturbação e de medo, quer individuais quer colectivas, cristalizadas sobre o crime”.

São invocados vários argumentos para explicar o aumento da criminalidade e o aumento do sentimento de insegurança.

Para Giddens (1996:15), as causas destes fenómenos relacionam-se com o processo de globalização que provocou a descaracterização dos sistemas sociais, levando à ruptura das relações sociais dos contextos locais de interacção e à sua reestruturação através de extensões indefinidas de tempo-espaço.

Tal fenómeno provocou a dissolução das solidariedades sociais e a ruptura dos mecanismos de confiança social, contribuindo de forma indirecta para o aumento da criminalidade e para o aumento do sentimento de insegurança.

Já para Roché (1998) a questão relaciona-se com a crise económica e com o processo de urbanização da vida em sociedade ou com as incivilidades.¹⁷³

O Procurador-geral da República - Pinto Monteiro, na sua directiva de 15 de Janeiro de 2008, refere:

“Os indicadores existentes permitem identificar alguns fenómenos e tendências criminosas que merecem uma particular atenção por serem susceptíveis de contribuir para o aumento do sentimento de insegurança, pelo que a sua repressão eficaz e atempada é essencial para reforçar a confiança dos cidadãos no sistema de justiça e nos valores do estado de direito, por outro lado, a execução da política criminal, não pode alhear-se da importância e da necessidade de um adequado tratamento da pequena criminalidade, quer na perspectiva da prevenção quer na perspectiva da resocialização dos seus agentes. Para que tais objectivos sejam alcançados, importa promover, neste âmbito, a aplicação de medidas de consenso e de sanções não privativas da liberdade, privilegiando a justiça restaurativa e a celeridade dos procedimentos.”

Estudos de grande importância para o desenvolvimento da criminologia e em especial na criação daquilo que hoje se designa por *Crime Mapping*, foram realizados por investigadores de onde se destaca o francês André Guerry (1833).

Guerry (1833), criou um mapa de localização de crimes baseado numa recolha de dados nacionais, considerou os factores sócio-económicos, o que permitiu a elaboração da primeira teoria positivista da criminologia.¹⁷⁴

A análise criminal do Séc. XIX era trabalhosa, se tivermos em conta que os mapas eram feitos manualmente e com recursos escassos. O desenvolvimento dos computadores e de novas tecnologias (e. g. SIG – Sistemas de Informação Geográfica e o GPS – *Global Position System*), permitiu uma localização mais fácil das ocorrências criminais e a sua interligação com o meio geográfico envolvente.

Face a estes recentes desenvolvimentos, o *Crime Mapping* voltou a emergir como uma técnica para muitos projectos, planos de prevenção de segurança e como ferramenta de diagnóstico nos processos de decisão e gestão de recursos materiais e humanos das diversas forças e serviços policiais que têm por missão garantir a segurança pública.

As políticas de segurança pública tradicionalmente desenvolvidas em Portugal pecam por falta de diagnósticos, objectivos, cronogramas, projectos e avaliações.

Não existe um planeamento de projectos de segurança, embora haja uma atitude política de mudança face a anos anteriores, veja-se o Relatório Anual de Segurança Interna (2007:38)

173 Consideram-se incivilidades os pequenos actos de desordem e de acções que nem sempre constituem crime, mas que, pela sua repetição e mal estar que provocam, estão na origem de formas de crime mais graves.

174 in <http://www.revistapersona.com> “A teoria positivista da criminologia surge no século XIX, segundo a qual os actos das pessoas podem ser previsíveis (determinismo).

quando refere:

“Tendo como objectivo um salto qualitativo e eficaz nas políticas de combate a toda a violência de género, pretende-se dinamizar, com as diferentes estruturas, quer do Estado quer da sociedade civil, um trabalho conjunto na consolidação de uma política de prevenção.”

Históricamente, as abordagens e estratégias policiais estão concentradas basicamente na acção e repressão das forças e serviços de segurança, entendida como instância privilegiada, senão exclusiva, dos dispositivos policiais para a manutenção da ordem pública e a redução dos índices de criminalidade.

Todavia, a acção da polícia é fundamentalmente reactiva, tentando oferecer uma resposta aos últimos acontecimentos perturbadores da ordem pública sobretudo aqueles que tenham grande impacto na opinião pública. São os chamados “Mega-Processos” (e. g. o caso Maddie, caso Joana, Apito Dourado, Casa Pia, caso *Freeport*, Face oculta, etc.).

Normalmente, são estas ocorrências de grande divulgação que obrigam a uma resposta policial imediata, por darem origem aos crimes que afectam áreas nobres da cidade e vítimas ou arguidos de notoriedade social.

A formação das forças e serviços de segurança, não tem contribuído para melhorar este quadro de actuação, continuando a privilegiar os casos mais mediáticos como prioritários na investigação, o que indícia uma polícia com grande influência política, o que não abona nada em transparência da actuação policial em prol da redução da criminalidade e sentimento de insegurança junto da população.

As acções repressivas são focalizadas sobretudo em zonas de baixo rendimento, nomeadamente bairros sociais, estas intervenções policiais são inspiradas no paradigma da “guerra contra o crime” tantas vezes divulgada nos meios de comunicação social.

A ênfase está muito mais na repressão do que na prevenção e a repressão policial está voltada, sobretudo, contra os crimes patrimoniais e crimes pessoais.

A investigação costuma ser feita de forma precária, o que tradicionalmente provoca um elevado número de processos pendentes ou arquivados por falta de provas ou por se ter esgotado o prazo legal de instauração do processo.

Apenas nos últimos anos, as forças policiais começaram a mostrar os frutos de uma investigação mais qualificada, investindo mais na investigação criminal e formação dos agentes com programas específicos de policiamento de proximidade.

Pela primeira vez na nossa ordem jurídica, a Lei n.º 51/2007, de 31 de Agosto, veio definir os objectivos, prioridades e orientações de política criminal para o biénio de 2007-2009, em cumprimento da Lei n.º 17/2006, de 23 de Maio, que aprovou a Lei-quadro da Política Criminal.

Aquela Lei, define como objectivos gerais da política criminal: prevenir, reprimir e reduzir a criminalidade, promovendo a defesa de bens jurídicos, a protecção da vítima e a reintegração do agente do crime na sociedade.

Tradicionalmente, as forças e serviços de segurança, funcionam como instrumentos capazes de gerar uma percepção de ordem e segurança junto da população. Para Monet (1993:99):

*“A noção de segurança pública, encontra, hoje, todo um conjunto de objectivos assinalados por textos jurídicos que regulamentam a actividade policial. E integra também os pedidos múltiplos e heterogéneos que os cidadãos solicitam á polícia.”*¹⁷⁵

Rigorosamente, o que está em questão hoje, não é o formato institucional, mas sim as falsas premissas sobre as quais se constrói todo o sentimento de insegurança na população.

A mais problemática delas é a que supõe que a política de segurança está voltada preferencialmente para o combate ao crime, sendo por isso, dado destaque à figura do criminoso. A base de uma redefinição da abordagem para a questão da segurança está situada no reconhecimento de que este é um campo que diz respeito fundamentalmente às condições necessárias para o incremento da qualidade de vida de toda a população e ao sentimento de segurança ou insegurança percebido pelas pessoas.

Roché (1994), descreve esta noção vaga de insegurança, a partir do sentimento de insegurança, procurando ver de que modo os actores sociais vivem e sentem a realidade.

Roché (1994:25), dividiu em dois vectores o conceito de sentimento de insegurança:

- O *medo*, que se vai operacionalizar a partir de variáveis como o medo no domicílio, o medo nas ruas, as medidas de protecção no domicílio;
- A *preocupação* com a ordem, que se vai operacionalizar a partir de variáveis como a autoridade na família, maior repressão dos poderes políticos, estigmatização dos delinquentes, entre outros.

Deve-se por isso alterar a forma de encarar o problema da criminalidade passando de uma acção repressiva para uma atitude preventiva. A investigação aqui descrita é um primeiro passo inovador nesse sentido.

Esta análise da criminalidade, tem por objectivo final, apoiar as decisões estratégicas dos órgãos de polícia criminal. Nomeadamente nas áreas operacional e táctica, optimizando assim, os recursos humanos e materiais das forças de segurança e simultaneamente prevenindo e reduzindo a criminalidade. Tem ainda por objectivo, utilizar os sistemas de

¹⁷⁵ Monet (1993) “La notion de sécurité publique recouvre, aujourd’hui, tout un ensemble d’objectifs assignés par les textes juridiques qui réglementent l’activité policière. Mais elle intègre aussi les demandes multiples et hétéroclites que le citoyen adresse à la police.”

informação geográfica para visualizar os dados de forma individualizada ou agrupada (*clusters*), associando estes dados com outros de índole demográfica e sócio-económicos, que de algum modo possam estar correlacionados com a criminalidade.

1.DADOS INFORMAÇÃO E CONHECIMENTO

A probabilidade da tomada de decisão estratégica ter sucesso, depende da qualidade da informação que o decisor tem sobre o meio envolvente.

Esta informação pode ter diversas interpretações e é importante compreender a diferença entre o que se entende por dado, informação e conhecimento para entender todo o processo de tratamento a que a informação é sujeita, já que os termos dado, informação e conhecimento, são muitas vezes usados de modo diferenciado dependendo do contexto em que estão inseridos:

Dados – É a recolha primária e directa de informação não estruturada. Os dados são recolhidos de forma sequencial não respeitando nenhum critério ou objectivo, por vezes originam bases de dados com pouca qualidade, valores omissos ou incorrectos que consomem muito tempo para corrigir, (pré-processamento dos dados). Varajão (1998:45) define dados como “representações não estruturadas que poderão ou não ser pertinentes ou úteis numa determinada situação. Por outras palavras, são apenas elementos ou valores discretos que isoladamente não tem qualquer utilidade e cuja simples posse não assegura a obtenção de quaisquer benefícios.” Já para Rascão (2001:17), dados são “factos, eventos, imagens ou sons que podem ser pertinentes ou úteis para o desempenho de uma tarefa, mas que por si só não conduzem a uma compreensão de determinado facto ou situação.”

Informação – São dados agrupados de forma estruturada e com determinado critério, consideram-se dados secundários. A informação é o estado inicial que “alimenta” o modelo preditivo (*input*). Para Varajão & Amaral (2000:8), informação “É aquele conjunto de dados que, quando fornecido de forma e a tempo adequado, melhora o conhecimento da pessoa que o recebe, ficando ela mais habilitada a desenvolver determinada actividade ou a tomar determinada decisão.” Para King & Kraemer (1988) *apud* Varajão & Amaral (2000:9), A informação deve ser gerida da mesma forma que os restantes recursos da organização e à semelhança de outros bens económicos. De acordo com Le Moigne (1978) *apud* Rascão (2001:18), A informação é um “objecto formatado, criado artificialmente pelo homem, tendo por finalidade representar um tipo de acontecimento identificável por ele no mundo real, integrando um conjunto de registos ou dados e um conjunto de relações entre eles, que

determinam o seu formato”.

Conhecimento – É a descoberta de padrões de informação úteis em bases de dados, o conhecimento que resulta do modelo preditivo depois de devidamente interpretado (*output*), é o objectivo do tratamento da informação útil. Rascão (2001:17) entende que “conhecimento é uma combinação de instintos, ideias, regras e procedimentos que guiam as acções e as decisões”. Para Steven, A. (1992) *apud* Rascão (2001:19), conhecimento pode ainda ser definido como “capacidade de uma pessoa relacionar estruturas complexas de informação para um novo contexto, novos contextos implicam mudança – acção, dinamismo.

O conhecimento não pode ser partilhado, embora a técnica e os componentes da informação possam ser partilhados.” Para Kock *et al.* (1997) *apud* Bação (2006:7) refere que “a dicotomia conhecimento / informação, baseia-se no facto de a informação ser descritiva, ou seja, relacionar-se com o passado e o presente; sendo que o conhecimento é iminentemente preditivo, por outras palavras, proporciona as bases para a predição do futuro, com determinado grau de certeza, baseado na informação referente ao passado e presente.”

2. OBJECTIVOS

Construir um modelo preditivo que seja inovador na área onde se insere, conseguindo com isso, produzir um método de análise útil e aplicável a casos concretos (e. g. forças e serviços de segurança), que defina geograficamente a criminalidade, no Concelho de Lisboa. Permitindo assim, por antecipação, tomar as devidas medidas de utilização eficiente dos recursos materiais e humanos de modo a maximizar a sua produtividade na prevenção e redução da criminalidade.

Pretende-se quantificar os ilícitos criminais, georeferenciando esses actos ao local de ocorrência ao nível de freguesia. Para isso irá ser utilizada uma base de dados com toda a criminalidade denunciada e registada na PSP no Concelho de Lisboa, no período entre 1 janeiro de 2007 até 31 de Julho de 2007, referente a crimes pessoais e crimes patrimoniais.¹⁷⁶

Dessa base de dados, irá retirar-se as variáveis necessárias a esta investigação,

¹⁷⁶ Por limitações na qualidade dos dados recolhidos, não nos é possível desagregar os dados para além da freguesia, pois estes não possuem informação de qualidade nem as variáveis necessárias que possam ser úteis no presente trabalho..

preservando-se os dados pessoais que não são necessários.¹⁷⁷

Para alcançar os objectivos, e responder às questões de investigação iniciais, será feito um mapeamento da criminalidade através da visualização dos níveis da criminalidade referentes ao período em análise, nas diversas freguesias de Lisboa.

Com a aplicação do modelo preditivo e posterior tratamento dos dados pretende-se detectar quais serão as previsões de criminalidade ao nível da freguesia com base nos dados disponíveis e qual o erro associado face a dados reais.

Este tratamento dos dados têm extrema importância para a implementação de estratégias de policiamento e redução da criminalidade (*risk based deployment*). É com base na actuação policial, que se elaboram estratégias e programas de policiamento.

A Análise criminal, toma assim, uma importância estratégica no combate à criminalidade que, de acordo com Osborne, D. & Wernicke, S. (2006:4-5), analisar o crime justifica-se nas seguintes razões:

- Para tirar vantagem da abundância de informação existente nas forças e serviços policiais, justiça criminal e domínio público;
- Para maximizar os recursos limitados das forças e serviços de segurança;
- Para informar as polícias sobre as tendências gerais e particulares e agrupamentos criminais de forma atempada;
- Como objectivo para aceder a problemas locais, regionais e nacionais de criminalidade e favorecer a cooperação internacional;
- Como forma proactiva na detecção e prevenção criminal;
- Como objectivo das necessidades das forças de segurança e mudanças na sociedade.

3. TIPOS DE ABORDAGEM

A formação policial, é manifestamente a de repressão da criminalidade, investigação criminal, políticas e programas de proximidade com o cidadão, não se dando a devida atenção a estratégias preventivas.

Em termos operacionais, a actuação policial, desagrega-se em três vertentes estratégicas de actuação para o combate à criminalidade:

3.1 Policiamento Comunitário ou de Proximidade (NCP - neiborhoud and community policing)

É o tipo mais comum de actuação, onde se enquadra o patrulhamento apeado; Segundo

¹⁷⁷ Não são necessários dados pessoais porque este estudo tem por objectivo a previsão criminal e não a investigação criminal das ocorrências ou identificação dos seus autores.

Carter, D. (1994:373-404), o policiamento comunitário ou de proximidade - *Neighborhood and Community Policing* - resulta de 10 premissas ou mandamentos que aqui se sintetizam:

A polícia orientada para a comunidade é uma filosofia e uma organização estratégica que permite à polícia e à comunidade de residentes, trabalhar estreitamente em conjunto e de novas formas para resolver problemas de crime, medo do crime, desordens físicas e sociais e degradação das vizinhanças;

Exige, em primeiro lugar, que todas as pessoas ligadas à polícia, incluindo o pessoal civil, aprofundem formas e processos de traduzir essa filosofia na prática;

Os departamentos policiais devem criar e desenvolver um novo tipo de agente policial, o Agente de Polícia de Comunidade, que actua como uma ligação directa entre a polícia e as pessoas da comunidade;

O amplo papel do Agente de Polícia de Comunidade exige um contacto contínuo e sustentado com as pessoas cumpridoras da lei na comunidade, para que, em conjunto, possam criar sinergias de mútua confiança e explorar soluções criativas para as preocupações locais, em termos de crime, medo do crime, desordem e degradação, servindo os cidadãos como voluntários não pagos;

Implica um novo contrato entre a polícia e os cidadãos por ela servidos, que ofereça a esperança de ultrapassar a crescente e invasora apatia, mas restringindo-se todos os impulsos para a criação de «vigilantes» pois estes poderiam usurpar o papel exclusivo da polícia como órgão de polícia criminal;

Junta um elemento de protecção vital ao papel reactivo tradicional da polícia, resultando isto num serviço policial com ampla aplicação;

Desenvolve novos processos de protecção e de apoio às vidas dos mais vulneráveis, jovens, idosos, minorias, pobres, deficientes e sem-abrigo;

Promove o uso judicioso da tecnologia, mas também se baseia na ideia de que nada substitui o que humanos dedicados, trabalhando e dialogando em conjunto, podem conseguir [comunidades de prática];¹⁷⁸

Deve concretizar um processo totalmente integrado que envolva todos na polícia, com os Agentes de Polícia de Comunidade no papel de especialistas na ligação entre a polícia e as pessoas servidas;

Proporciona um serviço à comunidade com características descentralizadas e personalizadas, assume que a polícia não pode impor ordem na comunidade a partir de fora dela, mas que as pessoas devem ser encorajadas a pensarem na polícia como um recurso

178 Wenger & Snyder (2000), “as Comunidades de Prática (COP’s Communities of practice), são novas formas organizacionais para a criação de conhecimento e têm como características o facto de serem: Informais, movidas pelo desejo de partilhar saber especializado, definirem a sua própria agenda, encontrarem um formato próprio, sustentadas pelo interesse e paixão dos participantes.”

que podem usar na ajuda à resolução de problemas que preocupam as comunidades actuais.

É, hoje, consensual que, a implementação de um programa de policiamento de proximidade implica uma doutrina de emprego dos meios, que é conhecida e repousa em 5 modos de actuação destinados a criar confiança entre a polícia e a população: Territorialização da polícia; Contacto permanente com a população; Aplicação de valências policiais sobre determinado território em função do contexto situacional (prevenção, ordem pública, investigação criminal, informações policiais, etc.); Responsabilização dos elementos policiais e Especial atenção às vítimas.

Na verdade, se a doutrina de emprego dos meios numa polícia de proximidade está estabelecida, o saber fazer no terreno não está estabilizado e encontramos-nos, em bom rigor, numa fase de experimentação.

Porém, como em qualquer situação policial tradicional, a simples presença policial é insuficiente para o combate eficaz da criminalidade. Para se conseguir os resultados desejados é necessário conseguir o apoio da comunidade. Quando os níveis de criminalidade aumentam, numa área geográfica, a resposta imediata dos decisores policiais é a de reforçar o policiamento dessa área. Este esforço visa sobretudo a prevenção de novas situações e a detecção de ocorrências criminais. Infelizmente, constata-se que, tem um impacto pouco significativo na redução da criminalidade, já que os criminosos não deixam de cessar a actividade criminosa, apenas deslocam-se geograficamente para outra zona.¹⁷⁹

De facto, não se sabe em que consistem as boas práticas em matéria de polícia de proximidade e sobretudo, as condições de transmissão do saber fazer.

Mas para acompanhar o aumento do efectivo policial, também é necessário promover acções específicas de prevenção criminal de forma a obter o apoio da comunidade e conseguir motivar essa comunidade para a importância da tomada de certas medidas individuais e colectivas que reforcem a segurança de todos.¹⁸⁰

3.2 Policiamento Orientado para os Problemas (POP - problem-oriented policing)

Define estratégias e programas de redução da criminalidade (e. g. programa de apoio aos idosos, escola segura, operação natal, etc.); O policiamento orientado para os problemas - *Problem Oriented Policing* - foi proposto por Herman Goldstein (1979), como uma resposta

¹⁷⁹ Constata-se que a criminalidade onde a polícia actua, sofre uma redução, mas algures nas imediações sofre um aumento.

¹⁸⁰ Na actuação policial, por vezes é necessário restringir as liberdades, direitos e garantias individuais, para proteger a comunidade.

às crescentes críticas ao modelo tradicional de policiamento (policiamento comunitário ou de proximidade).

O conceito, teve na sua origem, a resposta a um conjunto de ineficiências, nomeadamente, o facto de a polícia concentrar a maioria dos seus recursos humanos na gestão interna e nas actividades tradicionais de patrulhamento apeado, ignorando os objectivos e os fins estratégicos da polícia e as expectativas da comunidade.

Goldstein, H (1995), verificou que a comunidade assumia que a polícia tinha uma capacidade científica que lhe permitia planear, estabelecer prioridades e utilizar os seus recursos de forma estratégica, no entanto, a realidade era bem diferente, a totalidade da actividade policial, consistia em reagir a solicitações da população, ao que Goldstein, H. (1995) chamou: *Incident-drive*. Esta foi a primeira contradição identificada, pois a comunidade responsabilizava a polícia pela prevenção da criminalidade, Goldstein, H. (1995:6) acrescenta:

*“Devido ao enorme investimento em responder rapidamente aos pedidos de auxílio, a polícia é primariamente, reactiva. Prevenção é, no seu melhor, uma função periférica na maioria das organizações policiais”.*¹⁸¹ Uma segunda contradição encontrada por Goldstein, H. (1995), relacionava-se com a natureza da organização formal e com a necessidade de actuação e de aplicação das competências por parte dos agentes policiais:

*“ A polícia está organizada de forma análoga com as forças militarizadas, com características e formalidades semelhantes, rigidez e gestão top-down. Na realidade, a natureza das funções policiais, requerem informalidade, flexibilidade e poder de decisão nas camadas mais baixas da organização.”*¹⁸²

Para Goldstein (1995), é neste contexto que o policiamento orientado para a resolução de problemas teve a sua origem, o objectivo era reduzir e resolver os conflitos organizacionais e operacionais da polícia, na medida em que:

*“A peça central que relaciona todos estes elementos, é o compromisso para analisar peças específicas da actividade policial, na expectativa de construir uma base de conhecimento acerca da actividade operacional e criar esforços concertados para resolver problemas relevantes e expectáveis pela polícia”.*¹⁸³

181 Goldstein, H. (1995) “Given the enormous investment in responding quickly to calls for service, police are primarily reactive. Prevention is, at best, a peripheral function in most police agencies”.

182 Goldstein, H. (1995) “The police are still commonly organized along semi-military lines, with attendant characteristics of formality, rigidity and top-down management. In reality, the nature of police function requires informality, flexibility and decision-making at the lowest levels of the organization.”

183 Idem Ibidem “Its centrepiece, to which all of these elements relate, is a commitment to analyzing specific pieces of police business – thereby building a body of knowledge about the business of policing and building into change efforts an appropriate balance of concern for the substantive problems the police are expected to handle”.

Segundo Goldstein (1995), é preciso reconhecer que a polícia não faz apenas cumprir a lei, mas desempenha um conjunto alargado de tarefas dirigidas aos problemas comunitários. O policiamento não pode ser apenas dirigido para incidentes pontuais, tem também de reconhecer a relação entre incidentes agregando-os de acordo com as variáveis comuns e correlacionando-os.

Goldstein, H. (1984), pioneiro no policiamento orientado aos problemas, reconhece que, identificar claramente os problemas é uma tarefa difícil, pelo que propõe o processo SARA para identificar e auxiliar a análise dos problemas, propor uma concepção da resposta adequada, que pode, ou não, ser de natureza policial e a avaliação, de modo a verificar se a resposta é a mais apropriada para um problema em concreto.¹⁸⁴

Por vezes existe uma sobreposição entre o policiamento comunitário e este modelo, na medida em que ambos projectam as actividades da polícia para lá da tradicional actividade policial. Por outro lado, o policiamento orientado para a resolução de problemas, alarga o conceito de policiamento dirigido, expandindo o mesmo à análise dos problemas da comunidade como o sentimento de insegurança.

Existem diversos factores que contribuem para que o sentimento de insegurança possa ser aumentado ou diminuído, como refere Lourenço (1995:55):

“Sem pretender minimizar a importância do aumento do número de crimes, é preciso buscar noutros factores – em combinação com o crime – a origem deste [agravamento] do sentimento de insegurança.”

Certas características relativas ao indivíduo influenciam directamente o seu sentimento de insegurança, existem estudos que conferem alguma importância à componente genética do sujeito, dadas as diferenças nos níveis de insegurança.

Variáveis como a idade, o sexo, o grau de instrução, a actividade profissional ou mesmo o nível de rendimentos, são determinantes. À semelhança do medo, que pode ser pessoal ou de ordem social, também o sentimento de insegurança pode ser individual ou social.

O medo pessoal, engloba características intrínsecas do indivíduo como a idade, sexo, grau de instrução, actividade profissional, socialização e extrínsecas ao indivíduo, como as respeitantes ao local de residência ou as incivildades.

Já o medo de ordem social caracteriza-se sobretudo pela interacção social com o crime, as fontes indirectas, experiências de vitimações, isolamento e a actuação policial. Um dos factores que influenciam o medo em relação ao crime é vitimização repetida, querem tenha sido o próprio, ou pessoas que lhe sejam próximas.¹⁸⁵

¹⁸⁴ Goldstein, H. (1984) pioneiro neste processo que é conhecido pela abreviatura SARA de: Scanning problem identification, Analysis in depth evaluation, Response designing & implementing a strategy and Assessment for evaluate the intended effect. Foi inicialmente implementado na Polícia de Newport News, Vancouver.

¹⁸⁵ Existem estudos que abordam exaustivamente o fenómeno da vitimização repetida.

Para além deste factor, também a gravidade da experiência de vitimação, o número de vezes que o foram, a facilidade em recuperar de tal acontecimento e, naturalmente, o objecto do crime, provocam o medo generalizado nas comunidades.

Parece contudo que alguma experiência de vitimação podem reduzir o sentimento de insegurança, dado que é mais assustador temer o desconhecido, que é continuamente referenciado e empolado, do que temer algo pelo qual já se passou e do qual não resultaram danos de maior.¹⁸⁶

O sentimento de insegurança está também relacionado com a avaliação que o indivíduo faz das forças de segurança, nomeadamente se lhes reconhece competência para resolver o problema que o afecta. A relação estabelece-se pela simpatia que nutre pelas forças de segurança e pela eficácia que lhes reconhece.

Esta tática de policiamento dirigido para a comunidade, mas orientada para a resolução de problemas em zonas problemáticas, acaba por ter um maior impacto na redução da criminalidade e sentimento de insegurança da população.

Contudo, existem factores que deverão ser melhorados: a demora nas investigações policiais leva a que pareça, junto das populações, que as leis favorecem a impunidade dos delinquentes e que o crime compensa.

Para Machado (2004), estas preocupações são legítimas porque são livremente expressas pelos cidadãos, embora se considere que nem sempre são justificadas pelas estatísticas criminais ou pelos acontecimentos reais. São, por conseguinte, preocupações que se baseiam no discurso do medo que Machado (2004) esclarece como: *“A conceptualização do medo do crime é um processo interpretativo, construído e sustentado através da adopção de um discurso que magnifica o risco criminal e a vulnerabilidade face a ele”*.

3.3 Policiamento Orientado pelas Informações (ILP - intelligence led policing)

Aqui são os dados do passado que são analisados para elaborar novas estratégias de actuação. É muito exigente em termos de meios tecnológicos e qualificação dos recursos humanos, sendo também o que apresenta os melhores resultados por ter uma abordagem, tanto preventiva como repressiva.

Ratcliffe (2003:3), defende uma concepção do modelo de policiamento orientado pelas informações - *Intelligence Led Policing ou ILP* - como um processo contínuo e permanente de interacção entre as informações, os decisores policiais e o ambiente criminal,

¹⁸⁶ Machado & Cabral (2000:53) apud Costa, P. (2002:28), detectaram que os delitos contra residências têm efeitos mais nefastos do que os delitos contra pessoas.

Esta concepção do modelo ILP, pressupõe uma capacidade das organizações policiais de interpretarem o ambiente criminal com recurso a especialistas em análise criminal inseridos em unidades orgânicas e descentralizadas geograficamente e que fazem uso de todas as fontes possíveis de informação.

A inteligência policial, vulgo informações policiais, marca a vida urbana “*os actos mais claros de um homem*», escreveu Joseph Conrad (s. d.) *apud* Tofler, A. (1991:355), “*têm um lado secreto*.”¹⁸⁷

A inteligência policial favorece a predição de perigos e o afastamento de incivildades socialmente alarmantes e facilita a gestão de incidentes na via pública.

O saber fazer policial não se resume apenas à resposta reactiva, por isso mesmo, as forças e serviços de segurança devem manter um sistema interno de informações ao nível operacional e estratégico, para o acompanhamento de certos fenómenos criminais que perturbam e aumentam o sentimento de insegurança junto da comunidade.

Por certo, as informações contribuem para a pro-actividade e por isso, para a eficácia da acção policial, tanto na manutenção da ordem pública, como na resposta à prática criminal. Desta forma, a inteligência policial proporciona a reposição célere da legalidade e reforça o dever cívico do cumprimento da lei.

Os resultados da análise do ambiente criminal são indicadores úteis aos decisores policiais que lhes permitem tomar decisões estrategicamente acertadas de acordo com os recursos humanos e materiais disponíveis, na prossecução de medidas de “combate” e redução dos índices de criminalidade.

Ratcliffe (2003), identifica este modelo, três elementos críticos: A interpretação do ambiente criminal o processo de decisão e o impacto no ambiente criminal.

A interpretação do ambiente criminal, exige avultados investimentos materiais e humanos sendo de difícil implementação no terreno, no entanto espera-se que, caso se concretize, o sistema de informações disponha da necessária capacidade de análise e tratamento da informação do ambiente criminal.

O processo de decisão, é controlado pelos decisores policiais que controlam todos os recursos que podem influenciar o ambiente criminal, no entanto, nem todas as decisões podem ser implementadas por haver recursos escassos, o que invalida a capacidade de resposta em tempo útil prejudicando a eficácia policial.

É necessário hierarquizar e priorizar as medidas a adoptar face aos recursos disponíveis e definir estratégias de acção que potenciem os resultados.

Para Sherman *et al.* (1998), por vezes estas medidas implicam uma profunda mudança da visão organizacional, processos instituídos e cultura policial. O impacto no ambiente criminal,

¹⁸⁷ Tofler, A. (1991), “ Os novos poderes”.

não depende do sucesso dos outros elementos críticos, é necessário ter a capacidade de influenciar o ambiente criminal de maneira proactiva e orientada para os objectivos definidos estrategicamente.

Sherman *et al.* (1998), acrescenta que por vezes são tomadas medidas pouco eficazes sob o ponto de vista policial, mas que são apelativas e geram apoio popular da comunidade.

O presente estudo, vem ao encontro da necessidade de colmatar uma lacuna existente de *Intelligence Led Policing* nas organizações policiais de modo a possibilitar uma nova abordagem da prevenção da criminalidade baseada em metodologia científica e optimização dos processos existentes com uma melhor gestão dos recursos humanos e materiais.

4. METODOLOGIAS DE MAPEAMENTO DA CRIMINALIDADE

Um tipo de trabalho como este, envolve um conjunto substancial de variáveis e áreas do conhecimento, no entanto não se pretende analisar exaustivamente todas essas vertentes. Pretende-se apenas fazer uma análise quantitativa face a dados concretos da criminalidade denunciada. Recolher os dados do passado, fazer uma análise preditiva usando um modelo preditivo, validar esse mesmo modelo pela medição da taxa de erro e visualizar os resultados obtidos por freguesia.

O modelo preditivo faz uma previsão das ocorrências criminais nas freguesias de Lisboa, conjugando variáveis correlacionadas como: o tipo e subtipo de crime, o local da ocorrência, o índice urbanístico e populacional. Posteriormente, os resultados são convertidos em mapas temáticos. Para Groff (2001:34) existem diversos métodos de mapeamento criminal sendo os mais comuns os seguintes:

Hot-Spot (ponto-quente), é a metodologia mais utilizada na representação criminal, assume que as localizações de concentração criminal do passado irão manter-se no futuro, no entanto os resultados efectivos deste método dependem do período de tempo em análise, normalmente este método só é robusto e produz bons resultados quando aplicado a séries temporais de curta duração (Spellman, 1995).

Para Admans-Fuller's, (2001), uma característica interessante na detecção de *Hot-Spots* é a sua persistência e coincidência ao longo do tempo como demonstra Anselin *et al.* (2000), os *Hot-Spots* reflectem inicialmente elevados níveis de criminalidade moderada, mas, ao longo do tempo, tendencialmente, essa criminalidade altera-se para tipos de crimes mais violentos (e. g. actos de vandalismo que evoluem para crimes de furto).

Por isso, deverão ser contidos e controlados atempadamente a fim de prevenir ocorrências mais gravosas para as pessoas e património na área geográfica coberta pelo *Hot-Spot*. De acordo Eck, *et al.* (2005), este método, parte do princípio de que se deve mapear os locais e

não as ocorrências criminais para assim se compreender porque é que, certos locais, têm mais facilmente ocorrências criminais enquanto outros parecem inibir essas mesmas ocorrências. Ainsworth (2001:88), define *Hot-Spot* como sendo:

“Um Hot-Spot criminal é normalmente entendido como uma localização ou pequena área com fronteiras bem identificadas onde existe uma concentração de incidentes criminais, que excedem o normal para essa área; o termo pode também ser usado para descrever localidades que demonstram um crescimento da criminalidade num determinado período de tempo...”

Repeat Victimization (vitimização repetida), também chamado de *hot-dots*, refere-se a modelos preditivos de curta duração, o conceito aplica-se a indivíduos ou locais que foram vítimas uma vez e que terão probabilidades elevadas de voltarem a ser vítimas de novo, sendo o tempo curto entre ocorrências, normalmente dois a três meses. A pesquisa de Anderson *et al.* (1995), neste tipo de método, sugere que locais de *Repeat Victimization*, tendem a ser no futuro próximo, locais de concentração da criminalidade (*Hot-Spots*);

Métodos Univariados, estes métodos usa o valor de uma determinada variável para prever a ocorrência de crimes, é um método atractivo porque requer pouca informação *a priori*; estes métodos vão desde o simples *“random walk”* (utilizado sobretudo quando temos mudanças de padrões de criminalidade frequentes) e *“naive lag”*, (método de análise de séries temporais baseado no momento imediatamente anterior para prever o momento imediatamente posterior) até métodos mais sofisticados que envolvem variáveis sazonais e séries temporais complexas (e. g. utilização de métodos de *Kalman Filter*).

Para Gorr & Olligschlaeger (2001), os Métodos univariados, embora sejam de fácil implementação, estão ainda longe de serem os mais fiáveis e correctos por apresentarem um nível elevado de erro, embora a inclusão de mais variáveis, torne o modelo mais robusto mas também mais complicado, entre esses métodos temos: *“exponential smoothing”* e o *“pooling data”*.

Time Span (lapso temporal), é um método relativamente novo associado à criminalidade onde se analisa o tempo decorrido entre ocorrências criminais, são utilizadas redes neuronais associadas a modelos autoregressivos NARX com *time series* de dados criminais onde o *lag* nos *inputs* serve de previsão para o *output*, ou seja, quando as entradas estão desfasadas por meses, na saída obtemos a previsão do mês seguinte para determinado *cluster* de ocorrências criminais, (difere do *naive lag* por basear-se na estrutura do momento anterior e não apenas no seu valor). Este método é especialmente adequado para previsões a curto prazo e assume um bom comportamento das séries temporais.

Este conceito relativamente único e associado à criminalidade; por vezes é apenas conhecido pela vítima, por exemplo, que a sua casa foi assaltada depois de regressar das

férias, ou seja, não se sabe o momento, nem a duração, apenas um espaço temporal de ocorrência da infracção. Ratcliffe (2000), foi precursor nesta abordagem no que é conhecido por *Aoristic Analysis*, que apostam em “algoritmos” e probabilidades para tentar vislumbrar um período temporal dentro do *time span* para a ocorrência do crime. Um bom exemplo para entendermos a dificuldade, é a questão dos “três roubos a habitações”. Imaginemos que três roubos ocorreram num fim-de-semana, porém a primeira família saiu sexta-feira ao final do dia, a segunda família sábado de tarde e a terceira família sábado de madrugada, regressando as duas primeiras famílias domingo à noite e a terceira ao final do dia de sábado.

De facto, empiricamente, sábado à tarde parece ser a marca mais “lógica” para os três roubos, sendo sobre este tipo de problemas que se debruça a literatura referida, através de análises probabilísticas e cálculos matemáticos.

5. RECURSOS E DADOS DISPONÍVEIS

Para o presente estudo recorreu-se a fontes secundárias para obter os dados necessários, estas fontes provêm de dados primários que são, de acordo Mann, P. (1983:63) “recolhidos em primeira mão por outras pessoas”. Os dados recolhidos para o presente estudo, necessitam de ser fidedignos, para isso, recorreu-se a dados reais, da base de dados da PSP, embora se saiba *a priori*, que estes dados são apenas uma amostra da criminalidade denunciada, no entanto, consideram-se ser suficientes para a elaboração e validação do modelo preditivo.

Foram obtidas outras informações recorrendo ao Relatório Anual de Segurança interna 2008, onde refere que, a criminalidade denunciada em 2008 teve um aumento significativo face a 2007, superando mesmo os máximos registados em 2003 e 2004.

Os crimes patrimoniais (54% da criminalidade participada) foram os mais praticados em Portugal no ano de 2007 logo seguidos pelos crimes pessoais (24% da criminalidade participada). Justifica-se assim, a escolha destes grupos de crimes como objecto de estudo do presente trabalho. Já de acordo com o RASI 2008, os crimes contra as pessoas voltaram a subir 1,5% e os crimes contra o património 13,9% face a 2007.

Estes dois tipos de crimes, foram os que mais contribuíram para o aumento da criminalidade violenta na última década, registando o ano de 2007 valores semelhantes ao ano de 2001, no entanto, em 2008, houve uma subida substancial, atingindo praticamente os valores registados em 2006 o que inverteu a tendência de descida que se vinha a verificar em 2007. Os dados disponibilizados pela PSP, são apenas uma pequena amostra das ocorrências criminais. Apenas foram solicitadas os dados referentes a crimes pessoais e patrimoniais, o

que pensamos ser suficiente, mesmo assim deve-se alertar para o facto de nem todas as ocorrências criminais serem denunciadas e destas apenas uma parte ser efectivamente registada no sistema estratégico de informações (SEI) de onde se recolheu os dados para este estudo.

Em termos geográficos, de acordo com o RASI 2008, Leiria foi o distrito com maior aumento dos níveis de criminalidade em 2008 com 15% (16.060 ocorrências), mas Lisboa continua a ter o maior número de ocorrências criminais tendo registado um aumento de 10,4% em 2008 face ao ano de 2007 com 110.211 ocorrências criminais registadas.

Em termos de recolha de informação e como já foi referido, os dados utilizados representam uma pequena parte da realidade criminal, pois apenas estamos a considerar os crimes denunciados e registados pela PSP o que nos afasta do número real de ocorrências cometidas. Se tivermos em conta as ocorrências registadas na GNR, PSP e PJ, o total de ocorrências sobe para 421.037 no ano de 2008 o que corresponde a um aumento de 7,5 % face ao ano de 2007.

5.1 Interpretação e dificuldades das estatísticas oficiais

Para Mannheim, H. (1985:170-183), a expressão “crimes conhecidos pela polícia” revela já a nossa consciência de uma limitação comprometedora do valor das estatísticas criminais indicando a existência de crimes que persistem inteiramente desconhecidos pela polícia ou que não são, pelo menos, clarificados, isto é susceptível de várias explicações:

O cometimento do crime que pode permanecer inteiramente desconhecido (e. g. o desaparecimento de pessoas que vivem sozinhas sem qualquer relação de parentesco, furtos sem que as pessoas notem que foram atingidas no seu património, a não comunicação de violação por vergonha da vítima, etc.); Falta de um determinado objecto mas explicar-se o evento de forma inócua (e. g. um homicídio ser facilmente disfarçado como acidente ou mesmo suicídio, etc.).

Em certa medida, as estatísticas oficiais da criminalidade, reflectem a eficiência da polícia, há contudo, factores concorrentes: crimes pelos quais a polícia se limita a reprimir e identificar os seus autores, reduzem o número de condenações sem se reflectirem necessariamente nas estatísticas oficiais de eficiência da polícia, pois são ocorrências não registadas.

Há portanto, um trabalho, leia-se, científico, a fazer, para reduzir esta margem de desconhecimento das ocorrências criminais. Há que deduzir da informação acessível, certas conclusões que permitam, pelo menos, ter uma ideia sobre a dimensão efectiva desta lacuna estatística. O trabalho científico é essencial como tentativa para reduzir a margem do

desconhecido através duma utilização adequada dos factos já conhecidos.

5.2 Os perigos da interpretação Post Factum

Manheim, H. (1985:198-199), considera ainda que, estes perigos centram-se no facto de, os dados serem frequentemente recolhidos e só depois serem submetidos a tentativas de interpretação.

Merton, R. (1957), considera que a interpretação intervém só depois de as observações terem sido feitas, em vez do processo mais correcto que consiste na comprovação empírica duma hipótese pré-elaborada, não é por via de regra muito difícil produzir uma hipótese para suportar as observações.

Há contudo que ter presente o perigo inverso, ou seja, se partirmos já com uma hipótese pré-elaborada, isto pode condicionar e prejudicar as próprias observações.

Para a realização deste estudo, é imprescindível, obter dados de fonte segura, que sejam fidedignos e o mais actualizados possíveis, para isso, recorreu-se a utilização da base de dados de registo de ocorrências policiais da PSP. Estes dados são o ponto de partida de toda a análise efectuada neste trabalho.

Como fontes primárias, foram encontrados alguns artigos na *internet* sobre o tema da investigação que foram averiguados quanto a proveniência e qualidade, antes de se optar por incluir esses mesmos artigos no presente trabalho, Como fontes secundárias, foi efectuado um estudo exaustivo dos livros referenciados na bibliografia e posterior síntese e análise das partes relevantes que enriqueçam este estudo.

6. PROCESSAMENTO DOS DADOS DISPONÍVEIS

Bação (2006:41), considera que: “o objectivo fundamental da fase de pré-processamento dos dados consiste em facilitar e simplificar o problema a tratar sem excluir ou danificar informação importante para a modelação e entendimento do problema.”, e acrescenta “...o pré-processamento permite, em muitas circunstâncias reduzir o ruído e amplificar o sinal.” e ainda “...o pré-processamento pode ajudar a reduzir o espaço de *input* melhorando a performance dos modelos.”

Do ficheiro inicial com de 133.491 registos e 33 variáveis, relativos a todos os distritos de Portugal continental, destes, foram seleccionadas as variáveis que interessam ao estudo, restringindo os registos ao Concelho e Lisboa e aos crimes patrimoniais e pessoais, ficamos com 16.998 registos e 6 variáveis cada: dia, mês, freguesia, tipo, subtipo e local.

Para Bação (2006:42-43), criar variáveis baseadas em rácios é uma das formas mais efectivas de proceder para combinar duas ou mais variáveis num único *input* e assim reduzir o espaço de *input*. Este procedimento foi adoptado na criação de novas variáveis baseadas em rácios que agregam os dados originais com os dados do Censo 2001.

Todas as restantes variáveis que não puderam ser aproveitadas por falta de qualidade, foram ignoradas, assim como as variáveis que apresentavam percentagens elevadas de dados omissos ou incorrectamente inseridos.

Verificou-se que existiam muitas variáveis que não interessavam para este estudo, tais como os dados referentes ao ofendido e infractor, apenas foram aproveitados os dados que de algum modo se relacionam com o tipo de crime e local onde foi cometido, para além da data e hora do mesmo.

Constatou-se ainda uma redundância excessiva dos registos, ou seja, por cada ocorrência, fosse ela qual fosse, havia sempre: um registo para a vítima, um registo para o autor e um registo para cada testemunha, o que tornava o registo das ocorrências redundante com variáveis duplicadas.

Ou seja, uma única ocorrência criminal tinha tantos registos como pessoas intervenientes no processo o que aumentava exponencialmente o tamanho da base de dados e tempo requerido para o seu tratamento.

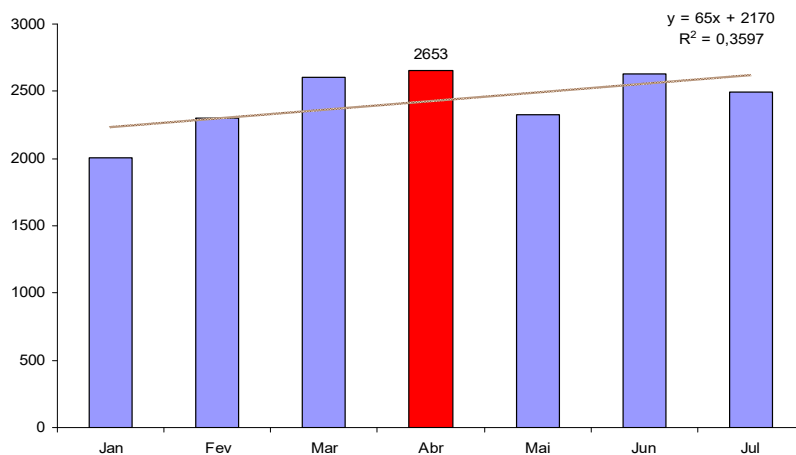
Todas as ocorrências registadas no posto de turismo da PSP, não têm directamente relação com o local da ocorrência do crime, por isso foi criada uma categoria de “outros” para estes casos.

As ocorrências que aconteceram num determinado local mas são denunciadas e registadas noutro local, considera-se para efeitos estatísticos a freguesia a que pertence o posto policial de registo.

6.1 Variáveis e estatística descritiva

Com excepção da data, todas as restantes variáveis encontravam-se em formato nominal, houve por isso necessidade de transformar e codificar as variáveis mais significativas para o estudo.

Após selecção e validação das variáveis, retemos as que se afiguram como estatisticamente relevantes, de seguida, as variáveis foram codificadas para o formato numérico e depois de agregados, chegamos á seguinte análise descritiva:



Ocorrências criminais mensais

É notório que durante o período em análise, houve um aumento gradual da criminalidade, destacando-se os meses de Março, Abril e Junho em que houve um número de ocorrências acima da média.

Os crimes de furto, agressões e danos, foram os mais cometidos, representando cerca de 94 % de todas as ocorrências registadas. Os crimes patrimoniais representam 84% de todos os registos, sendo os restantes, crimes pessoais. De todos os crimes patrimoniais, destaca-se o crime de furto com 75% do total.

Acrescenta-se que, o crime de furto referenciado, já inclui o crime de roubo, este, destaca-se do primeiro por envolver contacto físico com a vítima.

Quanto á totalidade dos crimes pessoais, destaca-se o crime de Agressões com 73,81% seguido do crime de Ameaças com 24,08%

Santa Maria dos Olivais é a freguesia mais populosa com 46.410 habitantes, logo seguida por Benfica, Marvila, Lumiar e São Domingos de Benfica, todas as restantes estão abaixo dos 15.000 habitantes.

Quanto ao número de ocorrências, é liderado também pela freguesia de Santa Maria dos Olivais com 1.330 ocorrências criminais no período em análise, seguindo-se Alcântara e São Domingos de Benfica. Note-se que se registaram 1.142 ocorrências no posto de turismo da PSP, o que coloca este posto com o segundo maior nível de ocorrências registadas em Lisboa. Quanto ao rácio entre a população e o número de ocorrências verifica-se que é Santa Justa que obtém, o maior número de ocorrências por cada 1000 habitante, com 427 ocorrências, seguindo-se São Nicolau e Encarnação.

Quanto ao local onde se deu a ocorrência criminal, destacam-se a via pública com 8.209 ocorrências, seguindo-se os transportes públicos e a habitação (inclui *hall* de entrada e arrecadação), os estabelecimentos de restauração e estabelecimentos comerciais, também são representativos.

Tendo em conta que os crimes de furto e/ou roubo são os que mais se destacam com 75% de todas as ocorrências criminais, convém analisar estes por freguesia, assim, Santa Justa toma a liderança com 376 ocorrências por cada 1000 habitantes, seguindo-se São Nicolau e Encarnação.

Este número de ocorrências faz com que a freguesia de Santa Justa tenha o maior rácio de crimes por habitante e que, (provavelmente) levou a que fossem tomadas medidas de combate à criminalidade, como a recente autorização Comissão Nacional de Protecção de Dados, para a instalação de 27 câmeras de videovigilância no Bairro Alto, no entanto e de acordo artigo publicado no Jornal Destak de 27 de Novembro de 2009 página 4, este sistema não poderá captar ou gravar som e está limitado ao horário das 22h até 7h, para não ter de “sacrificar os direitos dos cidadãos”.

7. MODELO PREDITIVO

O objectivo fulcral da análise preditiva não é o de encontrar um modelo que se adapte bem aos dados (a preocupação usual), mas sim a construção de um modelo probabilístico adequado aos dados que permita prever com o máximo de probabilidade o comportamento aleatório de observações futuras, com base na informação do passado.

Em Ciência, existem três tipos de modelos: modelos determinísticos, que são baseados no conhecimento; modelos paramétricos, baseados em pressupostos e os modelos não-paramétricos que são baseados nos dados. Foram os modelos não-paramétricos que deram origem as actuais técnicas de *data mining*. Utilizam normalmente, grandes quantidades de

dados que têm por premissa, o facto de as relações que ocorrem frequentemente de forma agrupada, tendem a repetir-se no futuro, desde que haja um conhecimento mínimo do fenómeno e possibilidade de ajustar o modelo para o objectivo a atingir.¹⁸⁸

7.1 Modelo Teórico

A estratégia de investigação baseia-se num modelo preditivo não paramétrico, para extracção de conhecimento dos dados iniciais, o modelo tem um ciclo redundante que possibilita o ajuste fino do modelo aos dados. Embora existam outros modelos de extracção do conhecimento (e. g. *Clementine* do SPSS), iremos utilizar o modelo proposto pelo SAS que obedece ao Modelo SEMMA como método de extrair conhecimento dos dados esparsos.

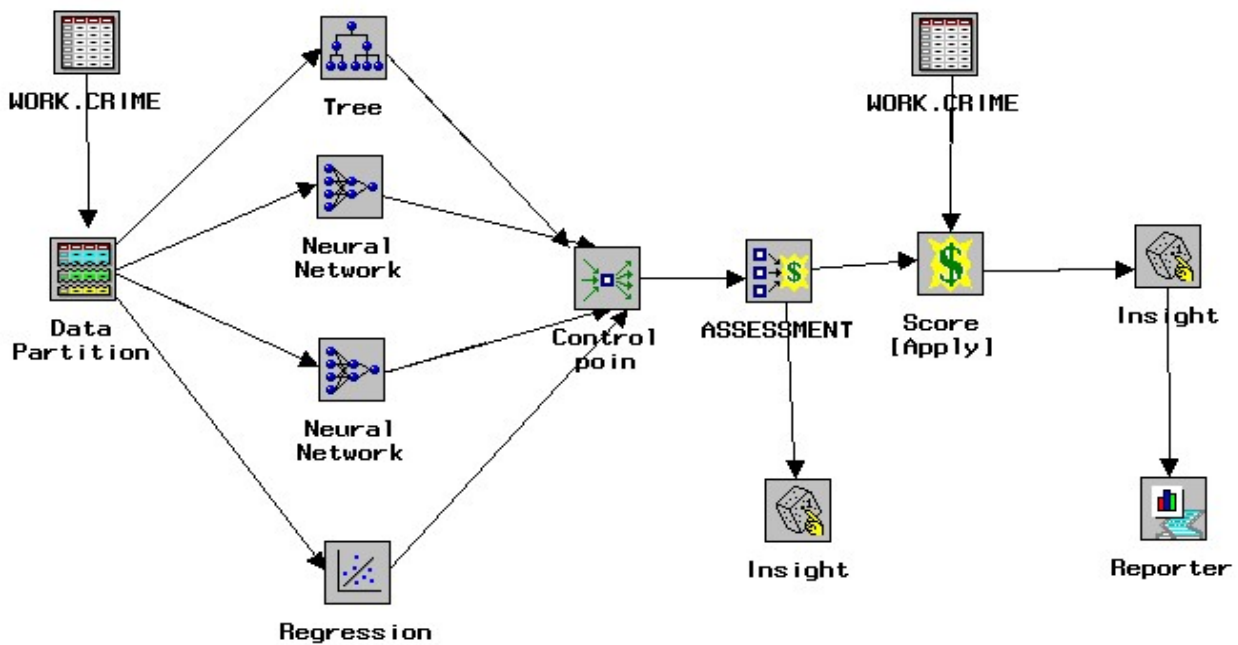
O acrónimo SEMMA - *Sample, Explore, Modify, Model, Assess*, refere-se ao processo base de *data mining* utilizado pelo SAS, inicia-se com uma representação estatística da amostra dos dados. O SEMMA, propicia a aplicação da análise exploratória dos dados e técnicas de visualização, selecção e transformação das variáveis mais significativas, permite modelar as variáveis de modo a prever resultados e confirmar a precisão do modelo utilizado.¹⁸⁹

7.2 Modelo Enterprise Miner do SAS

O SAS permite-nos criar um modelo preditivo no *Enterprise Miner* ou seja, um modelo capaz de fazer o ajustamento dos dados de acordo com vários métodos de regressão ou classificação simultaneamente, o modelo com melhor performance em termos de ajuste do erro quadrático médio, é seleccionado pelo *score node* para fazer a previsão dos dados. A seguinte figura, representa o modelo utilizado no presente estudo, com todos os nós (*nodes*) do SAS *enterprise miner*.

¹⁸⁸ Quando temos uma variável Target, o modelo designa-se de supervisionado.

¹⁸⁹ in <http://www.sas.com>



Modelo preditivo no SAS Enterprise Miner

Para Bação (2006:41-42), “todos os métodos de descoberta de conhecimento sofrem da tendência de se adaptar demasiado ao conjunto de dados que é utilizado para treinar [sobreaprendizagem]. Só com os dados de treino não existe forma de saber se as relações encontradas podem generalizar-se a toda a população em estudo ou se só ocorrem no conjunto de treino e por isso não têm valor para generalizar à população.”

Para evitar a sobreaprendizagem do modelo, as 53 observações referentes às freguesias de Lisboa foram divididas pelo *partition node* da seguinte forma: 70% para o conjunto de treino e 30% para o conjunto de validação. A grande percentagem para os dados de treino, tem por fim evitar a sobreaprendizagem do modelo. As variáveis de *input* do modelo, deverão estar causalmente relacionadas com o output para que a modelação tenha sucesso e os resultados obtidos sejam válidos. Após a análise da correlação entre as diversas variáveis, verificaram-se algumas correlações espúrias com a variável *target* que podem degradar o modelo.

Tais correlações espúrias, devem-se, provavelmente, ao facto de termos poucas observações e ao relativamente elevado número de variáveis de *input*.

A fim de minimizar este “ruído” no modelo, algumas variáveis de *input* correlacionadas com a variável *target* (nomeadamente as referentes aos totais por tipo de crime e totais mensais) foram transformadas para percentagem, a fim de não influenciar os resultados obtidos, pois poderiam facilmente introduzir erros aleatórios pela possibilidade matemática de calcular a variável *target*. (e. g. variável Fur - furto - foi convertida para PFur que corresponde à

percentagem que o valor do crime de furto representa face aos outros subtipos de crimes). Não houve necessidade de normalizar as variáveis de *input*, por estas não apresentarem valores muito elevados e encontrarem-se na mesma escala.

Em termos de funções ou papel - *role* - desempenhado das variáveis no modelo a variável *target* corresponde ao total de ocorrências do mês de Julho, usando-se todas as outras variáveis e as novas variáveis (excepto FID e variáveis originais que necessitaram de transformação) como *input*.

7.3 Descrição da rede neuronal 1

Para a rede neuronal 1, foi seleccionado um perceptrão multicamada, com uma camada escondida e o critério de selecção é o erro médio.

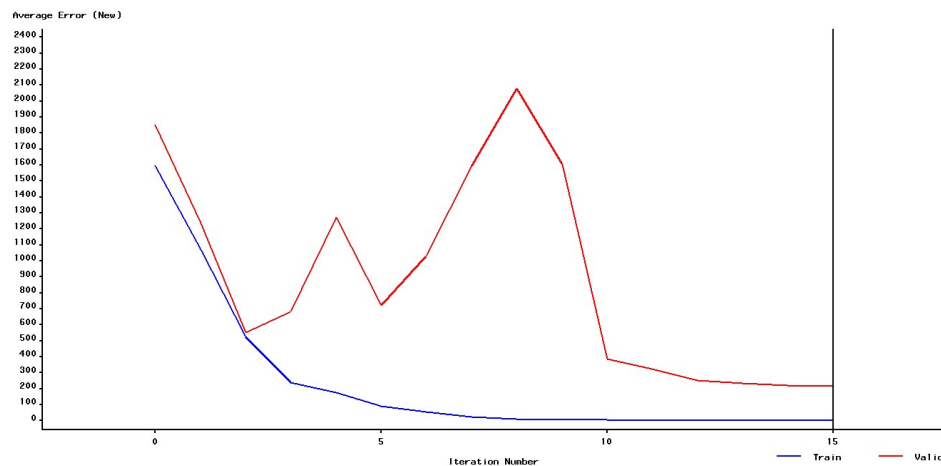


Gráfico de aprendizagem da rede neuronal 1

7.3 Descrição da rede neuronal 2

Para a rede neuronal 2, foi seleccionado um perceptrão multicamada, com duas camadas escondidas e o critério de selecção é o erro médio.

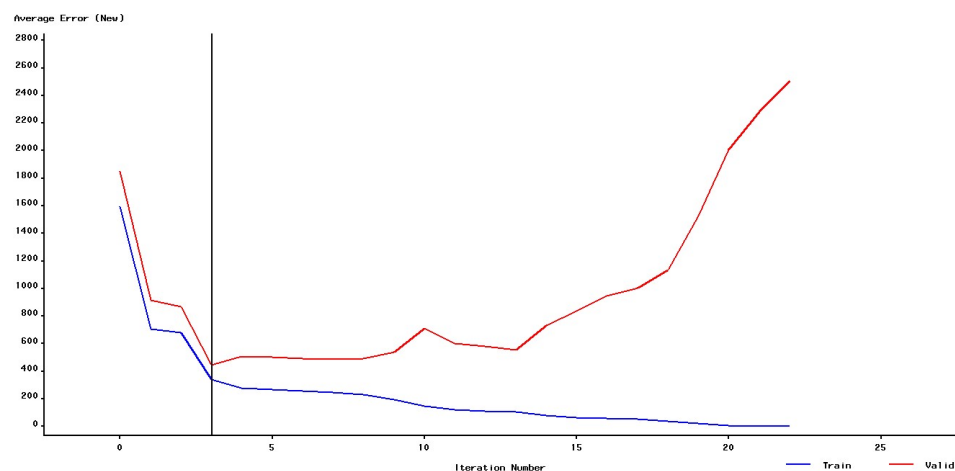


Gráfico de aprendizagem da rede neuronal 2

7.4. Análise dos Resultados

É comum ouvir dizer que: “quando as coisas funcionam demasiado bem é porque algo está mal”, a análise dos resultados do modelo preditivo em causa não é excepção. Após algumas execuções, verificou-se que o modelo parecia estar demasiado correcto, pelo que houve uma preocupação em avaliar se tudo estava bem com a metodologia adoptada, com as variáveis que estavam a ser trabalhadas e com os parâmetros dos nós do modelo.

Analisando as diversas previsões do modelo preditivo para o conjunto de treino, que corresponde a 37 freguesias, escolhidas aleatoriamente pelo *partition node* do modelo, obtiveram-se as seguintes previsões e erros associados:

Conjunto Treino	Real Julho	Previsto Decision Tree	erro DT	Previsto Neural Network 1	erro NN1	Previsto Neural Network 2	erro NN2	Previsto Regression	erroREG	total erros
Ajuda	47	40	-7	48	1	41	-6	48	1	-11
Alcantara	119	109	-10	120	1	98	-21	118	-1	-31
Amexoeira	24	14	-10	23	-1	25	1	22	-2	-13
Beato	35	40	5	35	0	29	-6	36	1	1
Benfica	74	40	-34	74	0	43	-31	73	-1	-65
Campolide	42	41	-1	41	-1	54	12	38	-4	7
Castelo	2	6	4	1	-1	1	-1	0	-2	-1
Charneca	38	40	2	38	0	29	-9	37	-1	-8
Coracao de Jesus	10	14	4	11	1	9	-1	9	-1	3
Encarnacao	97	109	12	97	0	91	-6	96	-1	5
Lapa	39	41	2	38	-1	34	-5	40	1	-3
Madalena	6	6	0	7	1	9	3	6	0	4
Martires	8	6	-2	8	0	0	-8	8	0	-10
Mercos	10	14	4	13	3	12	2	14	4	12
Pena	19	14	-5	20	1	18	-1	19	0	-6
Penha de Franca	66	109	43	66	0	56	-10	67	1	34
Prazeres	8	14	6	8	0	10	2	8	0	8
Sacramento	8	6	-2	10	2	9	1	8	0	1
Santa Catarina	7	14	7	8	1	6	-1	6	-1	6
Santa Engracia	30	41	11	30	0	29	-1	31	1	11
Santa Isabel	11	14	3	11	0	17	6	8	-3	6
Santa Maria de Belem	45	41	-4	44	-1	45	0	46	1	-4
Santa Maria dos Olivais	197	109	-88	197	0	98	-99	199	2	-185
Santo Estevao	10	14	4	8	-2	9	-1	8	-2	-1
Santos-o-Velho	25	40	15	23	-2	27	2	25	0	15
Sao Cristovao e Sao Louren	5	6	1	3	-2	0	-5	5	0	-7
Sao Joao	36	40	4	36	0	30	-6	38	2	0
Sao Joao de Brito	14	14	0	15	1	18	4	17	3	8
Sao Jorge de Arroios	123	109	-14	122	-1	97	-26	119	-4	-45
Sao Jose	49	41	-8	46	-3	49	0	50	1	-10
Sao Miguel	3	6	3	3	0	8	5	3	0	8
Sao Nicolau	46	41	-5	46	0	51	5	45	-1	-2
Sao Paulo	51	109	58	54	3	50	-1	54	3	62
Sao Sebastiao da Pedreira	36	41	5	36	0	38	2	37	1	9
Sao Vicente de Fora	8	6	-2	10	2	3	-5	8	0	-5
Se	26	14	-12	28	2	33	7	28	2	-1
Socorro	28	40	12	29	1	24	-4	29	1	10
total	1402	1402	0	1406	4	1201	-201	1402	0	-197

Comparação das previsões dos métodos

Pela análise da tabela pode-se verificar que: a um valor elevado dos dados reais, corresponde um erro total previsto, também elevado, no entanto, é aqui que a rede neuronal com uma camada escondida – *neural network 1* - se adapta melhor aos dados, pois foi o método que teve menores erros para valores elevados de *input* do conjunto de treino. O nó de avaliação – *assessment node*, dá-nos os seguintes erros quadráticos médios de treino e validação do modelo:

Name	Root ASE
decision tree	20.61151357
neural network 2	18.470663607
regression	1.7334368278
neural network 1	1.2335337841

7.5 Resultados do *assessment*

Pode-se constatar que, a performance da rede neuronal com uma camada escondida – *neural network 1* - é o método com o erro mais baixo, sendo por isso o mais eficaz na previsão por se ajustar melhor aos dados. No entanto, constatou-se que, alterando ligeiramente a *seed* do nó da partição dos dados (*partition node*), ou seja alterando ligeiramente os exemplos escolhidos para treino e validação, alteram-se drasticamente os

erros obtidos. O modelo está muito sensível a pequenas variações nos parâmetros, o que se justifica devido ao número reduzido de observações que se está a aplicar aos diversos métodos. Neste caso concreto, uma regressão é igualmente eficaz para prever os dados.

No modelo utilizado, seleccionou-se *apply* no *score node*, para que o conjunto de treino seja avaliado juntamente com o conjunto de dados e não isoladamente.

A previsão do *score* para o mês de Julho para todas as 53 freguesias é produzido pelo modelo com menor erro, neste caso é a rede neuronal 1 – *neural network 1* - com uma camada escondida.

Em termos de resultados obtidos, as previsões da rede neuronal 1, ficaram bastante próximas do valor real do mês de Julho, com uma margem de erro total de apenas 2,05%, o que corresponde a uma previsão superior, em aproximadamente 48 (47,66) ocorrências, do que o valor real para o mês de Julho.

O facto de, em termos globais, ocorrerem mais ocorrências na previsão (e não menos) é um indicador de uma tendência para um aumento generalizado dos níveis de criminalidade denunciada.

8. ANÁLISE DE DADOS COM SIG

Para Matos, J. (2001:39), a construção de um modelo geográfico para descrição da realidade tem como principal problema a diversidade do universo de fenómenos a incorporar. O conceito de fenómeno é aqui utilizado na acepção de Kant como tudo o que é objecto de experiência possível, isto é, tudo o que aparece no tempo ou no espaço.

Já há mais de um século, os epidemiologistas e outros cientistas da área da medicina, começaram a explorar o poder dos mapas na ajuda à assimilação e compreensão da dinâmica espacial da doença, através do uso de mapas, indicando a distribuição geográfica das mortes provocadas pela cólera.

John Snow (1854) foi talvez o primeiro a fazer o mapeamento gráfico de uma série de ocorrências com o intuito de descobrir a sua origem, através do registo de óbitos provocados pela cólera no Verão de 1854.

Snow, fez uma análise de *cluster* em Londres, com recurso ao desenho de um mapa, a sua hipótese era a de que, a doença era transportada pela água contaminada numa das ruas de Londres, por isso, desenhou a localização das bombas de água, identificando a fonte do problema pela proximidade das vítimas de cólera

Demonstrou assim, que, as associações entre mortes por cólera e abastecimento de água contaminada, resultaram numa distribuição geográfica coincidente.

Para Matos, J. (2001:41), a modelação geográfica resulta de um compromisso entre, sintetizar conhecimento a partir de um conjunto de dados e simultaneamente, providenciar a informação com conteúdo tão completo quanto possível, de forma a poder ainda ser operada com vista a representar conhecimento sob outro enquadramento de análise.

Hoje em dia, é usado a metodologia do *crime mapping* com os mesmos princípios mas com ferramentas diferentes, nomeadamente os Sistemas de Informação Geográfica – SIG. Para Painho, M. (2006), os SIG definem-se como: “um sistema composto por hardware, software e um ambiente institucional que permite armazenar, processar, visualizar e analisar dados de natureza espacial, referenciados à superfície da terra”. Maguire (1991) *apud* Matos (2001:55) refere ainda que:

“As especificações funcionais de um SIG, devem apoiar a resolução das questões relativas a identificação de objectos visualizados, interrogação e visualização de objectos que verifiquem uma dada condição, identificação de alterações e de padrões espaciais e modelação de fenómenos com desenvolvimento espacial”.

Um SIG tem muitos campos de aplicação e poderá deste modo sofrer adaptações consoante a área ou domínio de utilização, no entanto, as suas capacidades de utilização, de integração de operações correntes de gestão de bases de dados, como inquirição e análise estatística, com os benefícios de visualização e de análise geográfica, proporcionada pela utilização de mapas, distinguem o SIG de outros sistemas de informação.

De acordo com Matos, J. (2001:265), um SIG, distingue-se ainda em 2 tipos de utilização: Primeiro, o SIG de gestão, onde prevalecem as preocupações com: segurança, integridade, concepção e desenvolvimento de aplicações específicas de utilização, distribuição e manutenção dos dados; Segundo, o SIG de projecto, o objectivo é a resolução de um dado problema, sem preocupação com a posterior utilização e manutenção, ainda que os resultados possam vir a ser reutilizados.

O SIG está organizado por camadas, da seguinte forma: os objectos espaciais são organizados em níveis de informação ou temas, cada nível de informação é constituído por um conjunto de objectos geográficos ligados topologicamente ao nível de atributos. Como ferramenta de representação da realidade, um SIG utiliza 2 tipos de modelos geográficos de dados: Raster e Vectorial.

Quanto ao tipo de dados, estes podem ser: temas tipo polígono, temas tipo linha e temas tipo ponto.

A título de introdução sobre as teorias espaciais da criminalidade descritas por Patrícia & Paul Brantingham (1981), existem 4 dimensões para cada crime: Dimensão da infracção

legal; Dimensão vítima do crime; Dimensão do autor do crime e Dimensão espacial ou local do crime.

A última dimensão, espacial, foi descrita como um local e o tempo em que ocorre a infracção. Tal como refere Chainey (2005), estas componentes da equação criminal podem ser mapeadas e avaliados com recurso nos SIG - Sistemas de Informação Geográfica.

Segundo Kate (Kate *et al.* 2004), avaliar os resultados do modelo preditivo, envolve a medição do grau de incerteza associado às previsões.

Mapas agradáveis à vista podem não ser adequados para termos um modelo eficiente. Um dos problemas com as técnicas de *crime mapping* foi a falta de avaliação dos modelos preditivos em prever a ocorrência de novos incidentes (Gorr & Ollitgschlaeger, 2002).¹⁹⁰

Segundo Kate *et al.* (2004), numa primeira abordagem, parece fácil avaliar um modelo preditivo: simplesmente inserimos dois anos de informação, usamos o primeiro ano para definir o *Hot-Spot* e o segundo ano para mapear os resultados e comparar com os do modelo preditivo. No entanto encontramos alguns problemas nesta análise:

Este tipo de abordagem é basicamente “visual”. Quando se lida com cobertura de imagem do tipo *grid* ou *raster* e não com o formato de vectores, não é possível trabalhar o SIG para que possa “contar” o número de ocorrências por cada *Hot-Spot* ou *grid*. Isto inviabiliza qualquer técnica de avaliação sistemática;

Existe relativamente pouca documentação que efectivamente faça comparações entre diferentes técnicas de mapeamento. É necessário um método de comparação para avaliar os resultados obtidos, para além de ser necessário, um conjunto de teste (independente dos restantes dados) para testar a fiabilidade do modelo preditivo;

Existem características que se devem considerar quando se avalia a fiabilidade dos mapas de criminalidade produzidos como: o número de ocorrências por *Hot-Spot*, a área geográfica coberta, a distância e o número de *Hot-Spots* ideal, para uma prevenção eficaz tendo em conta os meios operacionais disponíveis, *etc.*

Antes de continuar, resta justificar o interesse de criar este mapeamento espacial ou temporal dos crimes. Se estes ocorressem de forma aleatória, não existiriam razões para realizar este estudo, nem existiriam evidências de que crimes futuros seriam realizados no mesmo espaço temporal ou físico de crimes passados e portanto nenhuma previsibilidade daí adviria. Felizmente esse não é o caso.

A polícia no desempenho da sua missão terá de averiguar a perigosidade dos locais da sua área geográfica de responsabilidade independentemente da dificuldade em cumprir esse objectivo, pois isso reflecte-se no sentimento de insegurança da comunidade.

190 Normalmente usa-se a Confusion Matrix - Matriz Confusão, para avaliar a qualidade do modelo preditivo, esta matriz, dá-nos a percentagem de falsos positivos e falsos negativos do modelo.

Esta opção estratégica de identificação dos bairros problemáticos, vem ao encontro da teoria *broken windows*, segundo a qual o factor desencadeador da criminalidade e da violência nos bairros das cidades são: as incivilidades, os desvios comportamentais, a degradação do ambiente e os atentados à qualidade de vida dos residentes. Para Gomes (2004) este clima de "paz podre" gera um sentimento de tolerância social e institucional e de crescente impunidade dos delinquentes que tende a estimulá-los à prática de actos cada vez mais violentos.

Torna-se, assim, necessário, a partir de determinado momento crítico e como forma de restabelecer uma paz e tranquilidade sustentáveis, adoptar uma estratégia policial de "tolerância-zero" face às condutas aparentemente menos censuráveis - incivilidades que atentam contra a segurança rodoviária e a qualidade de vida - mas que são um factor que contribui em grande medida para o sentimento de insegurança dos cidadãos.

Vejamos casos concretos, Ratcliffe (2001), incluiu entrevistas a autores de furtos a habitações e escritórios, com base nos estudos realizados e no mapeamento de zonas da cidade e horas do dia, os furtos a residências são realizados durante o dia, com o seu expoente máximo durante a tarde e os furtos a escritórios, durante a noite, tendo o padrão inverso.

O mesmo acontece com as zonas da cidade, algumas mais residenciais e outras mais de serviços. Sem este mapeamento, empiricamente, acreditaríamos provavelmente que os furtos a residências ocorreriam, por exemplo, maioritariamente durante a noite em períodos de férias.

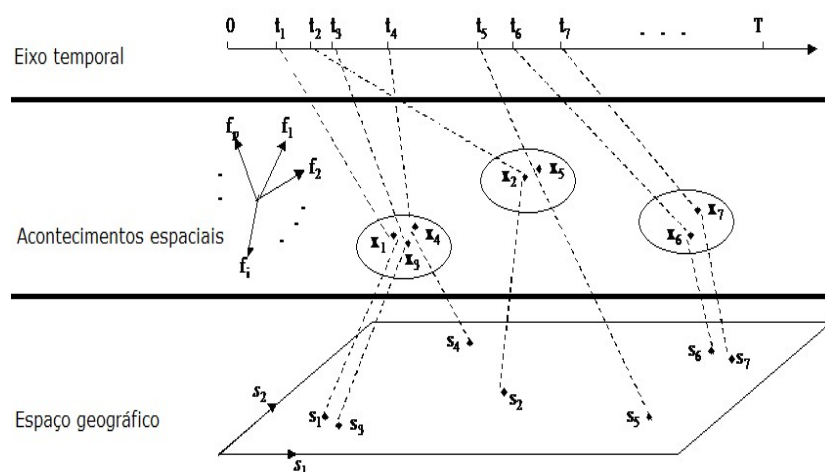
As explicações para estes acontecimentos podem ser: as actividades de rotina da população, a atractividade dos bens furtados, entre outras características, que não se encontram no âmbito do presente estudo.

Concluiu Ratcliffe (2001) que, a necessidade de mapeamento possui três espaços distintos: Aquele que temos a capacidade de controlar; Aquele onde consideramos coexistir um misto de oportunidade e atractividade e Aquele onde ocorrem crimes. Neste mapeamento deveremos também ter em atenção a noção de vizinhança, ou seja, um determinado crime deve afectar uma zona e sua vizinhança e não apenas um ponto no mapa (princípio do mapeamento *Hot-Spot*).

8.1 Análise espacial da criminalidade

Uma das primeiras perguntas realizadas aos SIG, será saber onde são as zonas de maior índice de criminalidade. A literatura, responde a esta questão com diversas aproximações aos modelos espaciais e preditivos, donde se destacam os seguintes métodos:¹⁹¹

- *Hot spots* (e. g. Jefferis);¹⁹²
- Análise da taxa de criminalidade agregada (e. g. Osgood);¹⁹³
- Séries Temporais (e. g. Gorr);¹⁹⁴
- Redes Neurais (e. g. Olligschlaeger);¹⁹⁵
- Modelos de processamento de pontos (e. g. Liu & Brown).¹⁹⁶



Modelo de processamento de pontos

O desafio relativo à identificação de *Hot-Spots* pode ser perceptível através do exemplo de comparação de criminalidade em zonas rurais e urbanas, um nível de criminalidade numa zona rural pode ser alto localmente, mas baixo quando comparado com uma zona urbana. Contudo, Canter (1995), esclarece que, um *Hot-Spot* não deixa de ser um *Hot-Spot* por ser apenas local, pelo que é necessário reflectir sobre os métodos e estratégias que assegurem a sua correcta identificação, tais como: Frequência de ocorrência do crime; Geografia da ocorrência do crime e Espaço temporal.

Pontos – equivalente a colocar *pins* numa parede de cortiça em cima de uma carta militar. De facto é o método mais popular para um SIG representar a criminalidade.

191 vide Chainey (2005) ou para exemplos de utilização Canter (1995).

192 Jefferis, E. (1999) in "A multi-method exploration of crime hot spots"

193 Osgood, W. (2000) "Poisson-based regression analysis of aggregate crime rates"

194 Gorr, D. & Tita, G. (2000) in "Spatial analyses of crime"

195 Olligschlaeger, A. (1997) in "Artificial neural networks and crime mapping".

196 Liu & Brown (1999) in "A new approach to spatial-temporal criminal event prediction"

Mapas temáticos – agregação das ocorrências criminais, utilizando classes de cores em limites administrativos ou policiais. Este método é bastante utilizado porque se percebe, por concelho, aquelas onde a criminalidade tem mais incidência embora seja pouco provável que a criminalidade seja equitativa por Concelho (e. g. Lisboa), pelo que pode levar a interpretações que não correspondem exactamente à “verdade” porque a densidade populacional é diferente em cada local, o mais sensato é usar rácios na representação das cores.

Mapa de rede – o mapa é dividido em células equitativas, sendo associado a cada uma delas uma cor, de acordo com uma classe de intervalos pré-definidos, estas células, levam a uma análise mais cuidada dado que não se “prendem” com limites administrativos ou policiais. Chainey (2005), conclui dizendo que: a análise espacial da criminalidade não se trata apenas de uma forma de visualização mas também da visualização ou a percepção e compreensão das variáveis que potencialmente contribuem para o crime.¹⁹⁷

8.2 Análise temporal da criminalidade

Refere Chainey (2005), que é importante “entender o mosaico do comportamento criminal” ao longo do tempo, devendo ser consideradas 4 categorias temporais de análise da criminalidade:

Momentos – normalmente indicam a data e hora de ocorrência de um crime;

Duração – em alguns tipos de crime será muito importante ter uma indicação da sua duração (e. g. através das câmeras de vigilância). Esta medida ajuda a estabelecer possíveis níveis de serviço.

Tempo estruturado – é, por exemplo, quando um analista verifica que um infractor esteve activo durante alguns meses, o que nos permite descrever o número de infracções mensalmente ou anualmente, para potenciar, por exemplo, a comunicação entre forças e serviços de segurança;

Tempo como distância – O tempo como distância indica, para os diversos tipos de crime, a distância por exemplo que o infractor teve de percorrer desde a sua casa até ao roubo, ou de um roubo para outro, por forma às forças policiais melhor combaterem o crime após a sua ocorrência.

8.3 Modelo SIG para representação dos dados

¹⁹⁷ A raiz dos problemas criminais têm sido alvo de hipóteses e a título de exemplo, podemos referir os trabalhos relacionados com o desemprego de Weatherburn (2001) e sazonalidade de Farrel (1994), entre outros.

Em termos de densidade urbanística e populacional, Lisboa caracteriza-se da seguinte forma:

- Lisboa tem uma área de 84,6 km quadrados;
- Tem um rácio de edifícios por km quadrado superior a 642;
- Tem um rácio de habitante por km quadrado superior a 6674;
- Em média existem 10 habitantes por cada edifício;

Para representar os dados no Sistema de Informação Geográfica, foi utilizado o *software Geomedia Professional*, com os dados dos Censo de 2001, os quais foram pré-processados no *Excel* juntamente com os dados das ocorrências de 2007, o resultado deste pré-processamento foi posteriormente agrupado (JOINT) com um *Shapefile* obtido na CAOP 2008, obtendo-se os mapas temáticos finais. Os mapas temáticos obtidos, obedecem a uma classificação em 6 classes e o método utilizado nos intervalos é o *equal range*, para se obter uma visualização mais eficaz das distribuições dos dados e assim facilitar a interpretação dos mapas.

O modelo SIG utilizado obedeceu às seguintes etapas: ¹⁹⁸

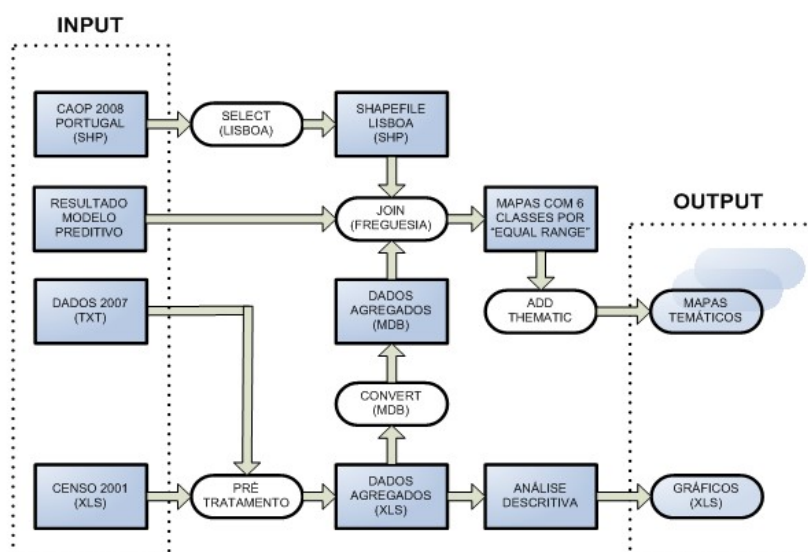


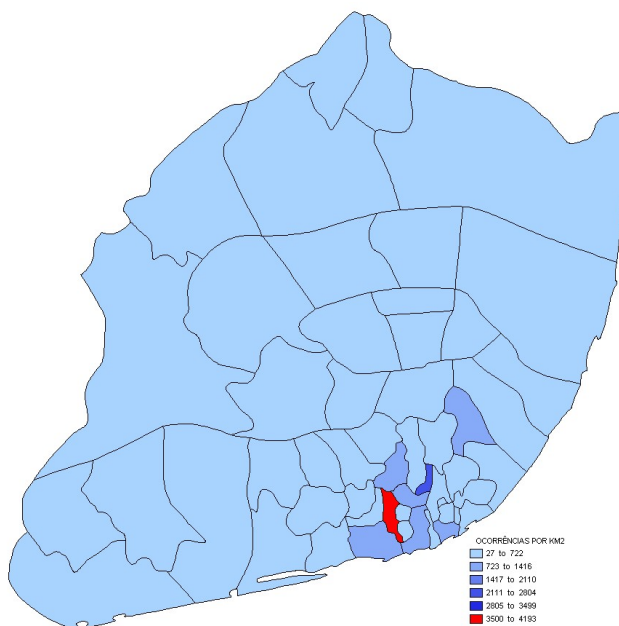
Diagrama do modelo SIG

Para a representação dos mapas temáticos, foram analisadas as 53 freguesias de Lisboa, que se encontram divididas geograficamente nos seguintes mapas.

8.4 Mapas Temáticos de Lisboa

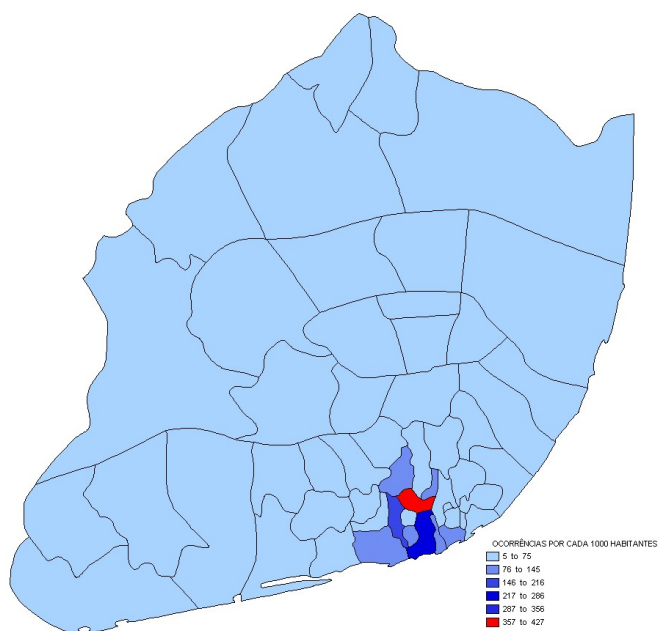
¹⁹⁸ A Carta Administrativa Oficial de Portugal de 2008 - CAOP, pode ser descarregado do endereço: <http://www.igeo.pt/produtos/cadastro/caop/inicial.htm>

O concelho de Lisboa é constituído por 53 freguesias, caracterizando-se por um crescimento em anel, ou seja, partindo do centro onde encontramos uma grande concentração de freguesias com pequena dimensão, geograficamente desorganizadas, que estiveram na génese da história da cidade, chegamos a um anel exterior onde se encontram as freguesias mais recentes, com grande área geográfica e grande densidade populacional. Seguem-se os mapas temáticos mais relevantes para este trabalho, obtidos com os dados que nos foram disponibilizados juntamente com os dados do Censo 2001:



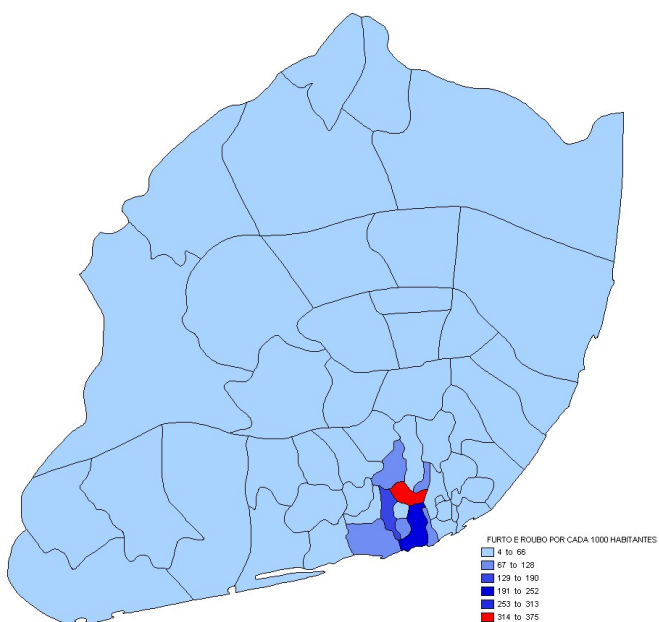
Mapa da densidade de ocorrências pela área

Freguesia com maior densidade de ocorrências pela área: Encarnação (4.193).



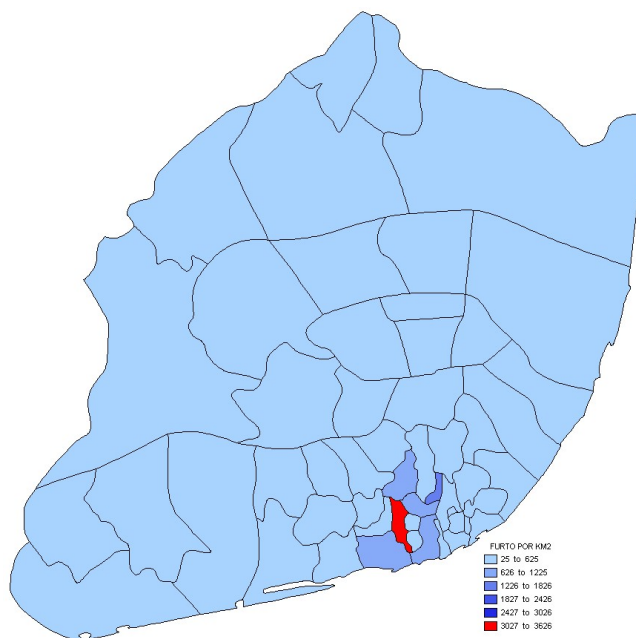
Mapa da densidade de ocorrências por cada mil habitantes

Freguesia com maior densidade de ocorrências por cada mil habitantes: Santa Justa (427,14).



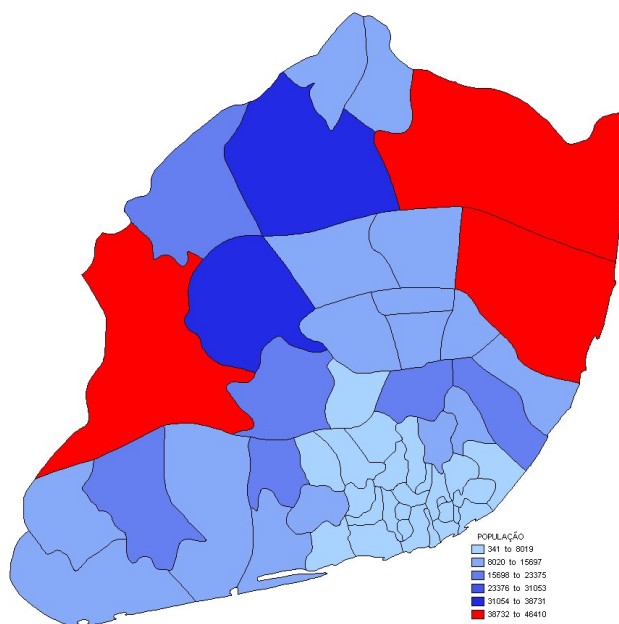
Mapa da densidade do crime de furto por cada mil habitantes

Freguesia com maior densidade do crime de furto e roubo por cada mil habitantes: Santa Justa (375,71).



Mapa da densidade do crime de furto e roubo pela área

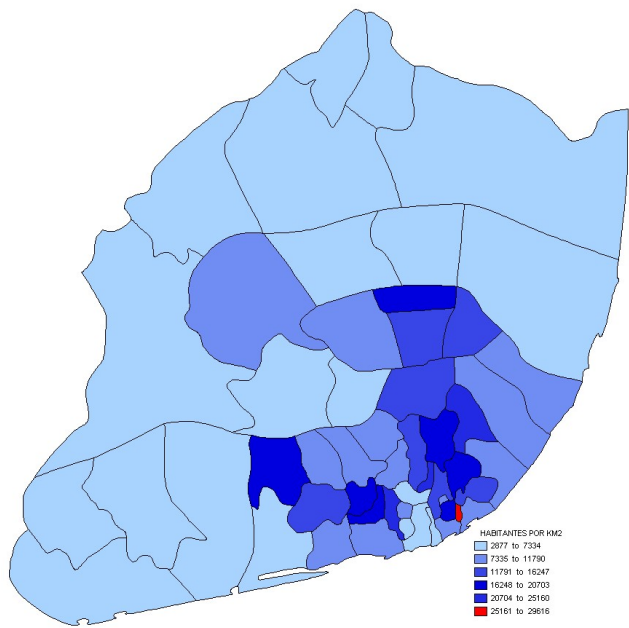
Freguesia com maior densidade do crime de furto e roubo pela área: Encarnação (3.627).



Mapa da população por freguesia

Freguesias com maior densidade populacional: Santa Maria dos Olivais (46.410), Marvila

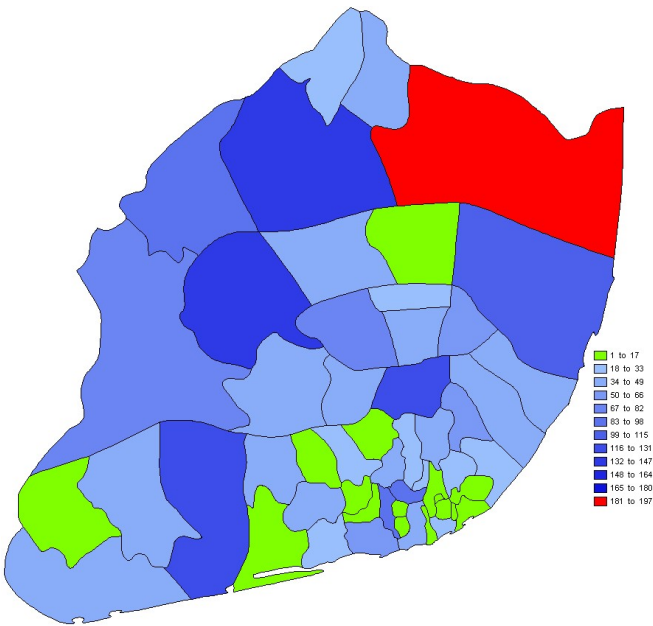
(38.767) e Benfica (41.368).



Mapa da densidade populacional pela área

Freguesia com maior densidade populacional pela área: São Miguel (29.617).

Para efeitos de comparação dos mapas temáticos do valor real e o mapa temático com o valor previsto pelo modelo, a classificação passou para 12 classes, mantendo-se o método *equal range* para diferenciar os intervalos.



Mapa dos valores reais e previstos para o mês de Julho

Freguesia com maior densidade de crimes em Julho: Santa Maria dos Olivais (197).

Comparando os valores reais com os valores previstos, nota-se uma maior diferença nas freguesias de Marvila (mais 21,56 ocorrências) e Santa Justa (mais 45,01 ocorrências). Embora tal diferença não seja suficiente para alterar as classes dos mapas temáticos. Como era de esperar, ambos os gráficos são basicamente, idênticos, tendo em conta a previsão efectuada, o que, mais uma vez, nos indica, a boa adequação do método utilizado no modelo preditivo para efectuar a previsão (rede neuronal com uma camada escondida).

CONCLUSÕES

Ao utilizarmos um modelo preditivo supervisionado, sabemos *a priori* que iremos ter resultados optimistas, pois estamos a trabalhar com uma variável *target* da qual já sabemos o resultado. No entanto, face aos dados disponíveis, foi o melhor método encontrado. Os resultados do modelo preditivo foram considerados muito bons. Face ao valor real de referência, as previsões foram 97.95 % correctas. Tal resultado foi obtido utilizando uma rede neuronal com uma camada escondida e com os dados particionados em 70 % para o conjunto de treino e 30 % para o conjunto de validação.

Verificou-se também que, tanto a árvore de decisão como a rede neuronal com duas camadas escondidas, produziam resultados com um erro quadrático médio, cerca de dez vezes superior em relação aos outros métodos, pelo que foram menosprezados no processo de selecção. O facto de estarmos a utilizar o modelo com apenas 53 registos, levantou alguns problemas na capacidade do modelo em evitar as correlações espúrias e houve necessidade de algum tratamento na configuração dos parâmetros dos métodos, para evitar introduzir “ruído” que de alguma forma pudesse prejudicar os resultados obtidos.

Constatou-se que, pequenas alterações na forma como o conjunto de treino e conjunto de validação eram divididos, produziam erros quadráticos médios completamente diferentes.

Após algum “rolar” do modelo, veio a verificar-se que a rede neuronal com uma camada escondida, era o método que lidava melhor com valores elevados de *input* e o que apresentava um erro médio menor, sendo por isso o mais adequado nas previsões, no entanto, a regressão também apresentou bons resultados, sendo no entanto mais adequado para problemas lineares.

Quanto às questões de investigação inicialmente formuladas, passamos a descrever as conclusões obtidas:

Qual a freguesia onde se regista maior ocorrência criminal *per capita*? A freguesia de Santa Justa, é a que tem o maior índice de criminalidade, embora não seja a mais populosa, é no entanto onde se concentra a maior criminalidade especialmente o crime de furto;

Tal justifica-se por ser a zona da cidade com mais estabelecimentos de diversão nocturna (bairro alto) e pelo facto de ser muito visitada por turistas. Qual a correlação entre nível populacional e criminalidade? Não foi detectado que o nível de população tivesse alguma correlação com o nível de criminalidade, de facto, as freguesias mais populosas, também têm maior número de ocorrências criminais, mas se fizermos uma análise conjunta dessa criminalidade, observamos que a dimensão geográfica e o nível populacional também são elevados, o que origina rácios baixos nos índices de criminalidade.

Qual o tipo de crime mais praticado?

O crime de furto e roubo é o mais praticado. Os números revelam que a percentagem deste tipo de crime é esmagador em relação aos restantes. Mesmo tendo em conta que foram agregados o crime de furto e roubo, as ocorrências são elevadas. Outra característica é o facto de os maiores índices destes crimes se registarem em freguesias com baixa densidade populacional (baixa pombalina) o que prova que os delinquentes se deslocam da periferia (onde se localizam os bairros sociais e maior taxa populacional) para o centro da cidade para cometerem ilícitos criminais.

A secção de turismo da PSP (que se encontra localizada no Rossio) tem um elevado número de registo de furtos, tal deve-se, sobretudo ao facto de ser uma zona frequentada por muitos turistas e local de actuação de “carteiristas”. Houve à partida, uma restrição na elaboração deste trabalho, restrição essa que já era previsível. Foi o facto de estarmos a trabalhar com uma amostra da realidade, ou seja, de toda a criminalidade, apenas usamos, aquela que foi denunciada à PSP no Concelho de Lisboa e no período compreendido entre 1 de Janeiro e 31 de Julho de 2007.

Pelo facto de estarmos a utilizar apenas parte dos dados, não nos permite fazer extrapolações para outras regiões, por envolverem outras realidades sociais e económicas. Apesar deste facto, veio a constatar-se que os dados eram suficientes, o problema foi a qualidade dos mesmos.

Os dados iniciais destaca-se pela má qualidade. De facto, as expectativas iniciais de fazer uma georeferenciação exacta das ocorrências criminais, tiveram mesmo de ser alteradas, porque os dados recebidos não possuíam as qualidades nem as variáveis necessárias para executar esta missão, houve por isso uma necessidade de reformular os objectivos iniciais e limitar a georeferenciação ao nível da freguesia.

Os dados continham inúmeros erros, omissões, discrepâncias e redundância, cada registo de ocorrência continha várias variáveis duplicadas.

Houve também necessidade de converter os dados para valores numéricos pois estes encontravam-se em formato nominal, para tal, teve de haver uma compreensão profunda, correcção e codificação dos dados.

Eram inúmeras as situações de registos sem o campo do local da ocorrência preenchido, tal foi em parte colmatado pelo local de registo (freguesia da esquadra). Os registos da secção de turismo não puderam ser trabalhados de igual forma como os restantes, porque não possuíam o local da ocorrência e agregar esses registos à freguesia onde se encontra a secção de turismo iria enviesar a distribuição geográfica das ocorrências.

A cautela, limitamo-nos a elaborar a estatística descritiva desses dados e não foram considerados para efeitos de mapeamento e tratamento pelo sistema de informação geográfica. Ao optar-se por agregar os dados ao nível de freguesia, trouxe uma nova visão sobre a problemática pois encontraram-se outros factores que influenciam a criminalidade, tais como os aspectos demográficos e urbanísticos que de algum modo estavam correlacionados com os índices de criminalidade. Foi então decidido adicionar variáveis do Censo 2001, como o índice populacional e urbanístico por freguesia. A ausência de um conhecimento sustentado sobre a realidade sócio-criminal, tem por consequência o impedimento da criação de condições para uma reflexão serena, estudada, estratégica e eficaz quanto aos resultados obtidos. Deverá observar-se como estratégias para o futuro, algumas medidas:

Deverá ter-se em atenção as mudanças sociais, endógenas ou induzidas pelo exterior que influenciam directamente o número de ocorrências criminais e que podem contribuir para explicar certos fenómenos nas variações observadas; As variações da criminalidade devem ser enquadradas em ciclos mais dilatados onde se possam observar os padrões existentes; Deve-se distinguir, dentro da criminalidade participada, as ocorrências que devem ser tomadas como indicadores de eficiência do desempenho (positivas e negativas); Deve-se dar especial prioridade aos indicadores mais preocupantes; Qualquer variação nos índices criminais, deve ser interpretado e merecer uma reflexão de enquadramento, avaliado-se o seu significado, com recurso a modelos estatísticos e às novas tecnologias; As áreas de jurisdição policial deveriam estar enquadradas com as áreas administrativas, para facilitar análises geográficas e evitar conflitos de registos.

Quanto ao sistema de informação onde são registadas as ocorrências, deveria sofrer melhoramentos que permitissem controlar a qualidade e fornecer ao utilizador os dados agrupados por factos e dimensões.

Tal só será possível se a actual base de dados for convertida para uma *datawarehouse* devidamente configurada para o tipo de utilização e adaptada a outras congéneres de modo a permitir a interoperabilidade de todo o sistema: A base de dados de ocorrências criminais,

deveria permitir filtrar o *input* dos dados e garantir assim a qualidade dos mesmos; Todos os utilizadores do sistema deveriam receber a necessária formação de acordo com o perfil de utilização.

É de realçar o envolvimento do governo na prossecução de políticas de segurança interna que tenham por objectivo o melhoramento dos meios e metodologias das polícias para a redução da criminalidade: “A modernização, o desenvolvimento social e económico, os direitos, liberdades e garantias e o exercício da cidadania plena só são possíveis com segurança para todos.” (RASI 2008:17)

“A segurança interna, a paz pública e a prevenção da criminalidade são missões absolutamente prioritárias. Eliminar os factores de insegurança, prevenir o crime e perseguir os seus autores são tarefas [obrigatórias] – tarefas da comunidade e para a comunidade, que a todos dizem respeito, a todos beneficiam e requerem uma perspectiva integrada.” (RASI 2008:17)

Um trabalho deste tipo, abre um campo inovador para o futuro. Mas ainda temos algum “caminho” a percorrer, até termos “no terreno”, polícias capazes, bem preparados e com equipamento adequado para que possam recolher informação de forma correcta, fidedigna e essencialmente útil, na elaboração de estratégias de redução da criminalidade e diminuição do sentimento de insegurança junto dos cidadãos.

No entanto, assiste-se actualmente um levantar de consciência em relação á sinistralidade rodoviária e pretende-se fazer o levantamento geográfico para posterior detecção dos *hot-spots* a fim de tomar as devidas medidas preventivas. Esperamos que tais medidas se alastrem e se generalizem no registo preciso e georeferenciado da criminalidade a fim de se evoluir para uma polícia moderna e mais eficaz.

Para terminar, fica o apelo do feito em 24 de Novembro de 2009 no primeiro Congresso Nacional de Segurança e Defesa:

“A elaboração de uma estratégia nacional de Segurança e Defesa não pode ser apenas um problema dos peritos. É também um assunto do povo. E é a todos os portugueses que pedimos o contributo para a optimização dos recursos existentes.”

BIBLIOGRAFIA

AINSWORTH, P. - *Offender Profiling and Crime Analysis*. Devon, UK: William Publishing, 2001.

ALMEIDA, M. - *Vitimação e insegurança no concelho de Lisboa*, GEP MJ, Lisboa, 1998.

ALTER, S. - *Information Systems: A Management Perspective*, Addison Wesley, 1992.

ANSELIN, L. - *Spatial Dependence in Linear Regression Models With an Application to*

- Spatial Econometrics*. in Handbook of Applied Economics Statistics. Berlim, Germany: Ringer-Verlag, 1998.
- ANSELIN, L.; et al. - *Spatial Analyses of Crime*. in *Criminal Justice: Vol. 4, Measurement and analysis of crime and justice*. Washington, USA : D. Duffee National Institute of Justice, 2000.
- ARMSTRONG, M. - *Basic Linear Geostatistics*. Berlim, Germany: Springer, 1998.
- BAILEY, T. - *Interactive spatial data analysis*. Massachusetts, USA: Addison Wesley, 1995.
- BAYLEY, D. - *Police for the future*, Oxford University Press, New York, pp. 1-15, 1994.
- BLOCK, R. - *Community, Environment, and Violent Crime*. in *Criminology*. 17:1979.
- BLOCK, R. - *Space, place and crime*, New York, USA: Criminal Justice Press, 1995.
- BOWERS, K. & Hirschfield, A. - *Exploring links between crime and disadvantage in north-west England: an analysis using GIS*, International journal of geographical information science, 1999, vol. 13 no 2, 159-184
- BRANTINGHAM, P. - *Environmental Criminology*, London: Sage, 1981.
- BRANTINGHAM, P. - *Mobility, notoriety and crime: A study of crime patterns in urban nodal points*. in *Journal of Environmental Systems*, 1982.
- BRATTON, W. - *Cutting Crime and Restoring Order: What America Can Learn from New York's Finest*, Heritage Foundation Policy and Research Analysis, Prelecção 573, 1996.
- BRATTON, W. - *Great Expectations: How Higher Expectations for Police Departments Can Lead to a Decrease in Crime*, Washington, DC, Robert H. Langworthy Ed., 1999.
- BRATTON, W. & Knobler, P. - *Turnaround: How America's Top Cop Reversed the Crime Epidemic*, NY, Random House, 1998.
- BROWN, L. - *Community Policing: A Practical Guide for Policy Officials*, in *Perspectives on Policing*. Washington, D.C., NIJ and John F. Kennedy School of Government (Harvard University), 1989.
- CABENA, P. et al. - *Discovering Data Mining, From Concept to Implementation*. , USA: Prentice Hall
- CANTER, P. - *GIS and Crime Analysis in Baltimore County*, Maryland, 2005.
- CARTER, D. & Radelet, L. - *The Police and the Community*, prentice hall, 1999, ISBN 0-13-619677-2
- CHANEY, S. - *GIS and Crime Mapping*: John Wiley and Sons, 2005.
- CLIFFORD, N. & T. Hope. - *Strategic Planning Model for Community Safety and Housing Market Renewal*. *Community Safety Journal*. 3: 2004.
- COHEN, L. & M. Felson. - *Social Change and Crime Rates*. *American Sociological Review*. 44: 1979.
- COLLEEN, McCue. - *Data Mining and Predictive Analysis: Intelligence Gathering and Crime*

- Analysis*. Oxford, UK: Butterworth-Heinemann, 2007.
- CRESWELL, J. - *Research Design: Qualitative, Quantitative & Mixed Methods*, Oaks, Ca: Sage, 2003.
- DAVENPORT, T. - *Process Innovation: Reengineering Work Through Information Technology*, Boston, Harvard Business School Press, 1993.
- DIAS, F. & Andrade, M. - *Criminologia: O homem delinquente e a sociedade criminógena*, Coimbra, Coimbra Editora, 1984.
- ECK, J. et al. - *Mapping Crime: Understanding Hot Spots*. USA: NIJ, 2005.
- ECK, J. et al. - *Problem Solving: Problem-Oriented Policing in Newport News*, Washington, D.C., Police Executive Research Forum. 1987.
- EISNER, M. - *Modernization, Self-control and Lethal Violence*, BJC, London, 41, 2001.
- ERICKSON, R. - *Promoting security: the Division of expert knowledge in Policing in* MIYAZAWA, K. & MIYAZAWA, S., in *Crime prevention in the urban community*, Kluwa Law and Taxation Publishers, Boston, pp. 11-55, 1995.
- ESBENSEN, F. & D. Huizinga. - *Juvenile victimization and delinquency*. Youth & Society. 22(2): 1991.
- FALLETI, F. - *Criminalité Internationale : Planète Criminelle, Le Crime, Phénomène Social du Siècle?*, Paris, PUF, 1998.
- FARRELLI, G. & Ken P. - *Once Bitten, Twice Bitten: Repeat Victimization and its Implications for Crime Prevention*. Crime Prevention Unit Series, no. 46. London, England, Home Office. 1993.
- FELSON, M & R.V. Clarke. - *Opportunity makes the thief: practical theory for crime prevention*. Police Research Series, no. 98. London, Home Office, Policing and Reducing Crime Unit. 1998.
- GEFEN, D. et al. - *Structural Equation Modeling and Regression: Guidelines of Research Practice*. Communications of the Association for Information Systems. 4(7). 1-78. 1990.
- GEORGES, D. - *The geography of crime and violence: a spacial and ecological perspective*: 1978.
- GIDDENS, A. - *As consequências da Modernidade*, Oeiras, 3.^a Edição, Celta Editora, 1996.
- GOLDSTEIN, H. - *Problem-Oriented Policing*, Nova Iorque, NI, McGraw-Hill, 1990.
- GONZALES, A. et al. - *Mapping Crime: Understanding Hot Spots*. Washington: NIJ, 2005.
- GOOTMAN, E. - *A Police Department's Growing Allure: Crime Fighters From Around the World Visit for Tips* in The New York Times, 24 de Outubro, NY, 2000.
- GROFF, E. & T. McEwen. - *Disaggregating the Journey to Homicide. in GIS and Crime Analysis*. F. Wang (ed.). Hershey, Pennsylvania. Idea Group. 2005.
- GROFF, E.; La Vigne & Nancy G. – *Forecasting The Future of Predictive Crime Mapping*. (n.

- I.) : Crime Prevention Studies, Volume 13, pp. 29-57, 2001.
- HARRIES, K. - *Mapping crime: principle and practice*. Washington, DC, U.S. NIJ. 1999.
- HARRIS, R. *et al.* - *Geodemographics GIS and Neighbourhood Targeting*, England: John Wiley & Sons, 2005.
- HAYSLETT & McCall, K. - *Neighbourhoods, land use, and robbery rates: a test of routine activity theory*. Dallas, Texas. University of Texas at Dallas. Position paper. 2002.
- HENDERSON, L. - *The Baltimore CitiStat Program: Performance and Accountability, Managing for Results Series*, IBM Endowment for The Business of Government, 2003.
- HIRSCHFIELD, A. & Bowers, K. - *Mapping and Analysing Crime Data – Lessons from Research and Practice*, London, UK: Taylor & Francis, 2001.
- JONATHAN, J. *et al.* - *Predicting the geo-temporal variations of crime and disorder*. Glamorgan, UK: Elsevier, 2003.
- JONHNSON, S., *et al.* - *Prospective Crime Mapping in Operational Context: Final Report*. London: UCL Jill Dando Institute of Crime Science, 2007.
- KATE, B.; Shane, J. & Ken, P. – *Prospective Hot-Spotting – The Future of Crime Mapping ?*. in *The British Journal of Criminology*, vol. 44 num. 5: Oxford University Press, 2004.
- KAWACHI, K. & R. G. Wilkinson. - Crime: social disorganization and relative deprivation, *Social Science & Medicine*. 48: 1999.
- KELLING, G. & C. Coles. - *Fixing Broken Windows: Restoring Order and Reducing Crime in Our Communities*, New York, New York, Touchstone. 1998.
- KELLING, G., - *Measuring what matters: a new way of thinking about crime and public order*, in *City Journal*, Vol. 2 No. 2, Nova lorque, NI, 1992.
- KELLING, G., & Bratton, W. - *Declining Crime Rates: Insider's Views of the New York City Story*, in *Journal of Criminal Law and Criminology* Nr. 88, Nova lorque, 1998.
- KENNEDY, D. - *Computer-aided police dispatching in Houston, Texas*, John F. Kennedy School of Government case program, Cambridge, MA, Harvard University, 1990.
- KNUTSSON, J. – *Problem Oriented Policing - from innovation to mainstream*, crime prevention studies, volume 15. Devon, UK: Willian Publishing, 2003.
- KRAHN, H. & Gartrell, J. W. - *Explaining the link between income inequality and homicide rates: A cross-national study*. Discussion Paper no 4. University of Alberta. Centre for Criminological Research. 1984.
- LAND, McCall & Cohen, L. E. - *Structural covariates of homicide rates: Are there any invariances across time and social space?*. *American Journal of Sociology*. 95: 1990.
- LANGLOIS, A. & Kitchen, P. - *Identifying and measuring dimensions of urban deprivation in Montreal: an analysis of the 1996 census data*. *Urban Studies*. 38(1): 119–139. 2001.

- LANGWORTHY, R. - *Measuring What Matters: Proceedings from the Police Research Institute Meetings*, Washington, DC, NIJ, 1999.
- LAURITSEN, S. & Laub, J. H. - *The link between offending and victimization among adolescents*. Criminology. 29(2): 1991.
- LeBEAU, J. - *The journey to rape: geographic distance and the rapist 's method of approaching the victim*.- Journal of Police Science and Administration. 15 (2):1987.
- LIU, H. & Brown, D. – *Criminal Incident Prediction Using a Point-Pattern-Based Density Model*. International journal of forecasting 19, 2003, Elsevier 603-622
- LOCH, A. - A importância do mapeamento da criminalidade utilizando-se tecnologia de SIG para auxiliar a Segurança Pública no combate à violência: 2002.
- LONGLEY, P. - *GIS and Science*. John Wiley and Sons: 2005.
- MACHADO, F. & Cabral, J. - Segurança e Vitimação na cidade de Lisboa, Universidade Católica Portuguesa, Observatório de Segurança de Lisboa, Lisboa, 2000.
- MANN, D. & Sutton, M. - *Netcrime: More Changes in the Organization of Thieving*, BJC, Vol. 38, n.º 2, Spring, pg.202, 1998.
- MANNHEIM, Herman – Criminologia Comparada. London: Fundação Calouste Gulbenkian, 1985. Vol. 1 e 2
- MAPLE, J. - *The Crime Fighter: Putting the Bad Guys Out of Business*, Nova Iorque, Doubleday, 1999.
- MATHIEU, J. - *L'Insécurité : Que sais je?*, 1ª edição, Puf, Paris, pp. 9-20; 107-125, 1995.
- MATOS, João - Fundamentos de Informação Geográfica. Lisboa: Lidel, 2001. ISBN 972-7-57185-9
- MOORE, S. - *Investigating Crime and Deviance*, Sociology in action, Collins, London, pp. 183-204, 1996.
- MORENOFF, J. & Robert J. – *Violent crime and the spatial dynamics of neighbourhood transition: Chicago 1970-1990*. Social forces. 76, 1:1997.
- MORENOFF, J. et al. - *Neighbourhood inequality, collective efficacy and the spatial dynamics of urban violence*. Research Report, no.00-451. Population Studies CISR. University of Michigan. 2001.
- MURRAY, T. A. et al. – *Exploratory spatial data analysis techniques for examining urban crime* – British Journal of Criminology, spring 2001 vol. 41 309-329, ISSN 0007-0955
- NATH, V. S. – *Crime pattern detection using data mining* – oracle corporation. 41-44, 2006.
- OSBORNE, D. & Wernicke, S. – *Introduction to Crime Analysis: Basic Resources for Criminal Justice Practice*. Binghamton, New York: Routledge, 2003. ISBN 0-7890-1868-3
- RATCLIFFE, J. - *A temporal constraint theory to explain opportunity-based spatial offending patterns*. Journal of Research in Crime and Delinquency. 2006.

- RATCLIFFE, J. - *Aoristic Crime Analysis*. International Journal of GIS: 2000.
- RATCLIFFE, J. - *Chasing Ghosts? Police Perception of High Crime Areas*: British Journal of Criminology, 2001.
- RENGERT, F. - *The journey to crime*. in Bruinsma, G. *et al.* (eds.). Punishment, Places and Perpetrators: developments in criminology and criminal justice research. Portland, Oregon. William Publishing. 2004.
- ROCHÉ, S. - *Le sentiment d'insécurité : Sociologie d'aujourd'hui*, Puf, Paris, 1993.
- RONCEK, W. & Maier, P. A. - *Bars, blocks, and crimes revisited: linking the theory of routine activities to the empiricism of hot spots*. Criminology. 29: 1991.
- SAMPSON, R. & Janet, L. - *Violent victimization and offending: Individual, situational, and community-level risk factors*. in Understanding and Preventing Violence. A.J. Reiss and J.A. Roth (eds.). Washington, D.C. National Academy Press. 1994.
- SAMPSON, R. & Steven, R. - *Systematic Social Observation of Public Spaces: A New Look at Disorder in Urban Neighbourhoods*. American Journal of Sociology. 105: 1999.
- SAMPSON, R. *et al.* - *Neighbourhoods and violent crime: a multilevel study of collective efficacy*. Science. 277: 1997.
- SHAW, C. & McKay, H. - *Juvenile Delinquency in Urban Areas*. Chicago, Illinois. Uni. of Chicago Press. 1942.
- SHERMAN, L. *et al.* - *Hot Spots of Predatory Crime: Routine Activities and the Criminology of Place*. Criminology. 27, 1: 1989.
- SILVERMAN, E. - *NYPD Battles Crime: Innovative Strategies in Policing*, Boston, Northeastern University Press, 1999.
- SOUTH, J. K. & Crowder, K. D. - Residential mobility between cities and suburbs: Race suburbanization, and back-to-the-city moves. Demography. 34: 1997.
- SPARROW, M. *et al.* - *Beyond 911: A New Era for Policing*, Nova Iorque, NI, Basic Books, 1992.
- TURNER, S. - *Delinquency and distance*. in M. E. Wolfgang & T. Sellin (eds.), Delinquency: Selected Studies. New York. John Wiley & Sons. 1969.
- WANG, F. - *GIS and Crime Analysis*, London, UK: Idea Group Publishing, 2004.
- WEISBURD, D., *et al.* - *Reforming to Preserve: CompStat and Strategic Problem-Solving in American Policing*, in Criminology and Public Policy 2, Washington, DC, 2002.
- WIKSTROM, P. - *Urban Crime, Criminals and Victims*. New York, New York. Springer. 1991.
- WILES, P. & Costello, A. - *The road to nowhere: the evidence for travelling criminals*. Home Office Research Study, no 207. Research, London, England. Home Office, Development and Statistics Directorate. 2000.

9. Prevenção da Criminalidade e da Violência Doméstica

NUNO CAETANO LOPES DE BARROS POIARES

Não é possível combater a criminalidade sem se começar por combater a violência que ocorre no espaço doméstico que é, ainda hoje, o espaço essencial de socialização, ou se quiserem da primeira socialização, do primeiro espaço de formação dos futuros adultos¹⁹⁹.
Nelson Lourenço.

1. Nota Introdutória: orientações estratégicas em matéria de justiça e segurança.

A Europa enfrenta hoje uma enorme complexidade de desafios. Um desses objectivos estratégicos é aquele que se prende com a segurança dos seus cidadãos. Uma Europa Livre e Segura tem sido uma ideia-chave na construção de uma sociedade onde a liberdade, a segurança e a justiça são “valores fundamentais de base do modelo de sociedade europeu e uma das pedras angulares do modelo de integração europeia” (SG-CE, 2009: 02).

O programa de justiça e assuntos internos da União Europeia, conhecido por Programa de Estocolmo, e que substituiu o anterior Programa de Haia (que expirou em Dezembro de 2009), apresenta as “orientações estratégicas e prioritárias em matéria de justiça, liberdade e segurança para o período de 2010 a 2014” (SSI, 2009: 01). Um dos objectivos do Programa de Estocolmo é a possibilidade de os europeus poderem viver juntos num espaço que respeita a diversidade e protege os mais vulneráveis.

Na sua reunião de 25 e 26 de Fevereiro de 2010, o Conselho da União Europeia chegou a acordo sobre um documento que define os elementos para a estratégia de segurança interna da UE, intitulado “Projecto de estratégia da segurança interna da União Europeia: Rumo a um modelo europeu de segurança” (CUE, 2010). Aí, pode ler-se que para os cidadãos da União Europeia, “a segurança é uma das principais prioridades (...) mas agora é necessário alcançar um maior consenso sobre a visão, os valores e os objectivos que sustentam a segurança interna da UE” (CUE, 2010: 02).

No topo das prioridades surgem a prevenção e a antecipação como grandes desafios.

¹⁹⁹ LOURENÇO, Nelson (2005) Comunicação in Seminário Prevenção da Violência Doméstica: Políticas locais e intervenção de proximidade (Colectânea de Comunicações), pp. 28, Lisboa: EMCVD.

A Europa deve, assim, consolidar um modelo de segurança baseado nos princípios e valores da União: o respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, o Estado de direito, a democracia, o diálogo, a tolerância, a transparência e a solidariedade (CUE, 2010). Os cidadãos europeus aspiram “a viver em segurança e desfrutar das suas liberdades: a segurança é em si mesma um direito básico. Os valores e princípios estabelecidos nos Tratados da União e consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais inspiraram a Estratégia de Segurança Interna da UE” (CUE, 2010: 09). Um desses princípios fundamentais refere-se à “protecção de todos os cidadãos, especialmente dos mais vulneráveis, dando destaque às vítimas da criminalidade²⁰⁰” (CUE, 2010: 09).

É neste enquadramento que ganha um espaço destacado “a protecção, nomeadamente jurídica, das pessoas mais vulneráveis, **das mulheres vítimas de violências**²⁰¹ e das pessoas dependentes deve ser reforçada” (SG-CE, 2009: 08), onde o presente artigo ganha uma inquestionável actualidade e pertinência, sobretudo quando se pretende explorar uma dimensão ainda pouco explorada.

2. Da prevenção da violência doméstica: um exemplo de boas práticas.

No ano de 2001 o Instituto Superior de Serviço Social de Beja (ISSSB) apresentou uma proposta de parceria ao Comando Distrital de Beja da Polícia de Segurança Pública (PSP), no sentido de, a partir do ano lectivo de 2002/2003, a PSP começar a garantir estágios curriculares aos alunos do 3.º e 4.º anos, sob a orientação de um Oficial de Polícia com formação superior.

Analizada a pertinência da proposta e após autorização superior, a PSP recebeu um primeiro grupo de cinco alunas do 3.º ano da Licenciatura em Serviço Social (altura em que o Curso tinha uma estrutura de cinco anos lectivos) que, a par das suas actividades académicas e dos diversos relatórios obrigatórios que foram apresentando no Instituto, deram início à realização de um primeiro diagnóstico da situação. Para isso foi necessário – entre outros aspectos – aplicar um inquérito por questionário aos moradores de dois bairros da cidade de Beja com características distintas em termos

200 Negrão nosso.

201 Idem.

criminais. Este instrumento visou sobretudo descortinar o grau de aceitação e a imagem que os cidadãos tinham da sua Polícia, bem como recolher subsídios para melhorar a qualidade do serviço que a PSP presta a esses mesmos cidadãos (Poiares, 2007).

Desse estudo resultou um documento com diversas recomendações de acção onde, de entre as propostas apresentadas, considerava-se que era fundamental, por um lado, investir na formação dos profissionais da PSP que desenvolviam a actividade de atendimento ao público, sobretudo formação relacionada com o atendimento a vítimas de crime de violência doméstica e, por outro lado, a emergência de criar um gabinete de apoio de vítimas de crime em Beja, em moldes a definir, cuja dinamização fosse entregue às alunas de Serviço Social.

Esta última proposta revelou-se muito pertinente na medida em que o distrito de Beja não tinha um gabinete que pudesse minorar o sofrimento das suas vítimas sendo certo que, por exemplo, o gabinete da APAV de Portimão recebia inúmeras chamadas telefónicas de pessoas residentes no Alentejo. Isto significa assim que, na altura, as instituições não estavam sensíveis para a dimensão deste problema ou que a conjuntura da altura não permitia sonhar mais alto.

À luz das propostas apresentadas pelas alunas deu-se início a um processo de “formatação” de um segundo grupo de alunas²⁰² porque, atendendo ao que se pretendia de um gabinete de atendimento de vítimas de crime, foi necessário gerar sinergias para que as mesmas estivessem o mais esclarecidas possível para que, de facto, o novo recurso fosse um instrumento válido para quem o procurasse.

Para isso as alunas tiveram que ler muito para perceberem qual o papel dos diversos operadores da justiça: o que fazem e quais as competências dos magistrados judiciais e do Ministério Público? Até onde podem ir as forças de segurança? Quais as funções dos diversos actores? Um conjunto de questões essenciais que foram analisadas de forma exaustiva. Uma segunda vertente muito forte foi a aposta na aprendizagem dos novos conceitos jurídicos fundamentais nesta área, sobretudo no domínio do Direito Penal e Processual Penal: qual foi a evolução histórica do crime de maus-tratos? O que configura a violência doméstica? Qual a diferença entre um crime público, semi-público ou particular? O que fazer perante a constatação de um crime de violência doméstica?

202 Até ao ano lectivo de 2007/2008 a PSP recebeu um total superior a vinte estágios curriculares e um estágio profissional.

Nesta fase o acompanhamento do Oficial de Polícia Orientador dos estágios curriculares revelou-se fundamental.

Para além disto as estagiárias apostaram muito na participação em acções de formação, seminários e conferências sobre o tema da violência doméstica, o que foi muito importante para consolidar a sua visão neste domínio. Por fim, importa referir que as alunas tiveram ainda que articular uma rede de recursos, ou seja, saber com a máxima precisão com que instituições podiam contar no futuro para a resolução dos diversos casos: contactaram os técnicos dessas instituições – primeiro por ofício, depois pessoalmente – dando a conhecer o projecto e criando dessa forma uma maior proximidade que – como sabemos – é sempre facilitadora na resolução de problemas. Foi pois muito importante contactar a APAV (que na pessoa do Dr. João Lázaro sempre demonstrou total apoio), a Caritas Diocesana de Beja, a Cruz Vermelha Portuguesa, o Centro Distrital da Segurança Social de Beja, a Casa de Abrigo Moura Salúquia, o Departamento de Psiquiatria do Centro Hospitalar do Baixo Alentejo, o Centro de Saúde, entre outros.

Terminado este processo – que foi moroso – em Fevereiro de 2005 foi inaugurado o Núcleo de Apoio Social para a Não Violência (NAS) com o apoio do Governo Civil do distrito de Beja em termos de fornecimento de mobiliário. Esse momento teve um forte impacto nos Órgãos de Comunicação Social locais e nacionais²⁰³ o que foi muito motivante para todos os intervenientes. O NAS funcionava três dias por semana, das 09h30 às 12h30 e das 14h30 às 16h30; o atendimento era garantido pelas alunas e a sua coordenação estava entregue ao Oficial de Polícia Orientador no local de estágio. Importa realçar que a par desta forte divulgação as alunas elaboraram um folheto informativo e um cartaz que foram difundidos pelas diversas instituições existentes em Beja.

No início do funcionamento do Núcleo, ao contrário das expectativas mais negativas, compareceram cerca de trinta vítimas (onde se incluía um homem), o que foi um número significativo se pensarmos que o NAS tinha sido criado há pouco tempo e que o facto de estar instalado num departamento policial e numa cidade de média dimensão, a par de alguma falta de anonimato, seriam factores precipitadores de algum constrangimento e cepticismo quanto à eficiência deste serviço. Os números indicam

²⁰³ A RTP 1 chegou a fazer uma reportagem onde as alunas efectuaram a apresentação do Núcleo. O Jornal de Notícias também esteve presente na inauguração do gabinete, para além de inúmeros jornalistas de rádios e jornais locais.

porém o contrário. Acresce que durante as férias escolares o NAS – nestes moldes – estava encerrado.

Importa ainda referir que, neste domínio, as alunas ministraram uma acção de formação dirigida a profissionais da PSP e, inclusivamente, conceberam uma pasta na página da intranet do Comando Distrital de Polícia de Beja, com informação útil para os polícias que fazem atendimento ao público e que são confrontados com situações de violência doméstica. Acresce que foi igualmente um motivo de regozijo verificar que o funcionamento do NAS serviu de objecto de estudo para diversos trabalhos universitários do ISCTE-IUL, UNL e ISSSB, em estudos de fim de licenciatura ou até em pequenos trabalhos de unidades curriculares de outras licenciaturas e em formação pós-graduada.

É um facto que, a partir desse momento, algo começou a mudar na cidade de Beja e na mentalidade das pessoas que constituem a PSP e a população dessa área geográfica. No entanto essa resposta era ainda pouco consistente: porque faltava formação especializada (não esqueçamos que eram alunos sem experiência de “terreno”) e porque o gabinete devia ser assegurado por técnicos em dedicação exclusiva. No entanto, foi um primeiro passo e um apelo sensibilizador para que as pessoas tivessem um discernimento suficientemente clarividente e concentrassem as energias na perspectiva de reunir consensos em torno deste assunto. As vítimas de crime reclamavam (e reclamam) esse apoio.

Mais tarde, no ano de 2007, devido à extinção do Instituto Superior de Serviço Social de Beja, os estágios curriculares passaram a ser garantidos por alunos do Curso de Licenciatura em Serviço Social da Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico de Beja.

3. Um novo marco no combate à violência doméstica no distrito de Beja

No ano de 2006 a Estrutura de Missão Contra a Violência Doméstica oficiou o Governo Civil do Distrito de Beja a propósito da implementação da rede nacional de Núcleos de Atendimento a Vítimas de Violência Doméstica (EMCVD, 2006). Nesse documento era solicitado ao Governo Civil que, à semelhança do ocorrido em outros distritos, colaborasse na implementação de um novo Núcleo no distrito de Beja.

A implementação da rede nacional de núcleos de atendimento às vítimas de violência doméstica, numa primeira fase, deviam ser constituídos por, pelo menos, um Núcleo por distrito, preferencialmente localizado na sua sede, prevendo-se a celebração de um protocolo entre uma rede de parceiros fundamentais para o sucesso do Núcleo. Ao Governo Civil era solicitado o enquadramento institucional e logístico, nomeadamente um espaço (uma ou duas salas) minimamente equipado (mobiliário, telefone, fax, computador e impressora).

Ora, tendo a PSP um Núcleo em pleno funcionamento (NAS) e já com algum *know-how* acumulado com base na divulgação desenvolvida, na rede de parceiros criada, nas duas dezenas de estágios realizados e as largas dezenas de atendimentos efectuados, entendeu-se rentabilizar as mais-valias adquiridas com esta experiência e aproveitá-la para receber as competências deste novo Núcleo (tutelado pela EMCVD).

Assim, no dia 19 de Março de 2008, sob a presença da Secretária de Estado Adjunta e de Reabilitação e do Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros, foi assinado o protocolo de colaboração para a criação do Núcleo de atendimento às Vítimas de Violência Doméstica do Distrito de Beja (CIG, 2008).

Nesse documento surgem como outorgantes o Governo Civil do distrito de Beja, a Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género, o Instituto de Segurança Social, o Grupo Territorial da GNR de Beja, o Comando Distrital de Beja da PSP, o Centro de Saúde de Beja, a Associação de Mulheres de Moura – Moura Salúquia, a Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico de Beja e a Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo (que assinou o protocolo, através de adenda ao documento base, no dia 15 de Dezembro de 2008).

O NAV entrou em funcionamento no dia 1 de Abril de 2008. Mas a originalidade deste documento, e que o tornou verdadeiramente único, foi o protagonismo dado à PSP pela sua experiência no passado. Assim, na sua cláusula quarta, com a epígrafe “Obrigações do Governo Civil de Beja”, pode ler-se: a) O Governo Civil de Beja, em 2005, apoiou, em termos logísticos, a criação do Núcleo de Apoio Social para a Não Violência (NAS), gabinete de atendimento a vítimas de crime, localizado na Esquadra-Sede da PSP de Beja; b) O NAS resultou de uma parceria entre o Comando da Polícia de Segurança Pública de Beja e o Instituto Superior de Serviço Social de Beja, como forma de garantir o estágio curricular dos alunos da Licenciatura em Serviço Social,

melhorando, por outro lado, o atendimento e encaminhamento das vítimas de violência doméstica; c) importa rentabilizar este recurso e as mais-valias que encerra.

No ponto 2 da cláusula oitava, com a epígrafe, Obrigações da Polícia de Segurança Pública, é referido, que a PSP obriga-se a disponibilizar o espaço e os meios para o funcionamento logístico do Núcleo de Atendimento nos moldes definidos no presente protocolo, rentabilizando as mais-valias entretanto acumuladas com o protocolo específico celebrado com a Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico de Beja (CIG, 2008). O NAV do distrito de Beja passava a ser, assim, o único Núcleo da Rede Nacional que se encontrava (e que ainda se encontra) no interior de instalações policiais. E isso deveu-se, sobretudo, ao trabalho em parceria desenvolvido de 2001 a 2008 pela PSP, o Instituto Superior de serviço Social de Beja (que entretanto foi extinto) e a Escola Superior de Educação de Beja (que deu uma linha de continuidade ao trabalho desenvolvido pelo ISSSB).

4. Perspectivas de futuro: pistas para uma investigação.

O século XXI representa uma nova fase no combate ao crime de violência doméstica. O ano de 2000 representou, em Portugal, o momento da viragem, *maxime* após a aprovação da lei n.º 7/2000, de 27 de Maio, que alterou a legislação penal (artigo 152.º), elevando a natureza pública o crime de maus tratos a cônjuge ou a quem conviver em condições idênticas às dos cônjuges. Deixou pois de ser um problema somente das vítimas mas antes um fenómeno que passou a ser encarado com responsabilidade pela sociedade; ganhando novo fôlego com a autonomização penal em relação ao crime de maus-tratos (Poiars, 2007). Um dos primeiros esforços materializado no nosso ordenamento jurídico consubstanciou-se através da Lei n.º 61/1991, de 13 de Agosto que surgiu com o objectivo de reforçar os mecanismos de protecção legal devida às mulheres vítimas de crimes de violência. Será o embrião do futuro antevendo, inclusivamente, a necessidade de regulamentação em matéria de apoio às associações de mulheres.

Como se referiu, os últimos dez anos trouxeram um manancial de diplomas e medidas complementares que se sucederam de uma forma sem precedentes. Senão vejamos: foi publicada, entre outros diplomas, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/2005, de 28 de Janeiro (aprova o relatório de execução anual do II Plano Nacional Contra a

Violência Doméstica e cria uma estrutura de missão denominada «Estrutura de Missão Contra a Violência Doméstica»); a Resolução do Conselho de Ministros n.º 104/2005, de 27 de Junho (estabelece os objectivos da Estrutura de Missão Contra a Violência Doméstica); Decreto Regulamentar n.º 1/2006, de 25 de Janeiro (regula as condições de organização, funcionamento e fiscalização das casas de abrigo que integram a rede pública de casas de apoio a mulheres vítimas de violência doméstica); início da implementação da rede nacional de Núcleos de atendimento a Vítimas de Violência Doméstica (2006); assinatura de um protocolo de cooperação entre a PSP e a Associação Portuguesa de Apoio à Vítima no sentido de reforçar a colaboração directa e recíproca na área do apoio à vítima (2007); Resolução do Conselho de Ministros n.º 51/2007, de 28 de Março (determina a elaboração do III Plano Nacional para a Igualdade de Género – 2007/2010, a elaboração do III Plano Nacional Contra a Violência Doméstica - 2007/2010; e o I Plano Nacional contra o Tráfico de Seres Humanos – 2007/2010); Decreto-lei n.º 201/2007, de 24 de Maio (altera o decreto-lei n.º 173/2003, de 1 de Agosto e isenta as vítimas de violência doméstica do pagamento de taxas moderadoras no acesso à prestação de cuidados de saúde); Resolução do Conselho de Ministros n.º 161/2008, de 22 de Outubro (Estatuto das Conselheiras e dos Conselheiros para a Igualdade e dos Membros das Equipas Interdepartamentais para a Igualdade); Lei n.º 104/2009, de 14 de Setembro (aprova o regime de concessão de indemnização às vítimas de crimes violentos e de violência doméstica); Lei n.º 112/2009, de 16 de Setembro (aprova o regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica); Resolução da Assembleia da República n.º 111/2009, de 18 de Dezembro (10.º aniversário do Dia da Eliminação da Violência contra Mulheres); Portaria n.º 229-A/2010, de 23 de Abril (aprova os modelos de documentos comprovativos da atribuição do estatuto de vítima); projecto de teleassistência a vítimas do crime de violência doméstica (2010); Resolução do Conselho de Ministros n.º 100/2010, de 17 de Dezembro (IV Plano Nacional Contra a Violência Doméstica), Resolução do Conselho de Ministros n.º 5/2011, de 18 de Janeiro (IV Plano Nacional para a Igualdade, Género, Cidadania e Não Discriminação 2011-2013); Despacho n.º 7108/2011, de 11 de Maio (define os critérios cumulativos para entrega do documento comprovativo da atribuição do estatuto da vítima, pela Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género, à vítima de violência doméstica); Plano Sectorial para a Igualdade no Ministério da Administração Interna – 2011/2013 (aprovado em 03 de Junho de 2011 no decurso do IV Plano aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 05/2011); etc.

Inclusivamente, a própria relação de namoro com vinculação recíproca pelos deveres de respeito, fidelidade, cooperação e assistência, é enquadrável na previsão da alínea b) do n.º 1 do artigo 152.º do Código Penal. A nível internacional, “quer na União Europeia, quer no Conselho da Europa, quer nas Nações Unidas, a consciência política deste fenómeno intolerável, tem levado, sobretudo depois dos anos 90, ao lançamento de iniciativas pioneiras para defesa dos direitos e liberdades fundamentais das mulheres” (Pais, 2010: 21).

Perante este cenário várias questões se nos colocam. Em “2008 morreram mais de 40 mulheres assassinadas pelos seus maridos/companheiros, ex-maridos/ex-companheiros, ou pelos namorados” (Pais, 2010: 21). Em 2010 morreram 43 mulheres por violência doméstica em Portugal. O que significa que, apesar de todo este esforço, sem precedentes, o número de casos continua a ser uma preocupação. Como é que os diversos operadores da justiça, os técnicos de apoio social e as vítimas descodificam esta realidade? Que postura mantêm perante a evolução deste crime no campo jurídico e social? E como é que as suas representações têm implicações no terreno, junto das vítimas? Será apenas um “crime da moda”? Na verdade, tal como refere Ferreira Antunes (2002), “a noção de violência doméstica, sendo correntemente usada, não acha reflexo concreto quanto à homogeneidade, quer da respectiva abordagem legal, judiciária e policial, quer do ponto de vista das diversas instituições que lidam directa ou indirectamente com ela” (Gonçalves e Machado, 2002: 46), sendo certo que no contexto legal, entretanto, alterou-se significativamente. Independentemente do valor, exacerbado ou não, que a sociedade e sobretudo determinados grupos de pressão têm imprimido ao objecto empírico em causa, a verdade é que se trata de uma realidade que deve ser compreendida e investigada em sede própria, como é o caso da Universidade.

Apesar de a temática do crime cativar, desde sempre, o interesse humano, a verdade é que apenas no século XIX ganhou a dimensão que lhe conferiu o protagonismo merecido na academia. Como refere Helena Machado, “desde tempos imemoriais que o crime tem sido objecto de reflexão e especulação, embora possamos situar no século XIX o início da abordagem científica do crime. O termo *Criminologia* (entendido como ciência que estuda o crime) terá sido utilizado pela primeira vez pelo antropólogo francês Topinard, em 1879 (Dias e Andrade, 1997: 07). Não existe consenso em relação à utilização da designação de Criminologia, de Sociologia do Crime ou ainda de Sociologia Criminal, ao nível da abordagem sociológica do crime: enquanto que para

alguns autores a Criminologia enquanto Ciência que estuda o crime deve convocar saberes provenientes de diversas áreas do conhecimento (Psicologia, Psiquiatria, Biologia e Sociologia), outros autores defendem que a denominação de Criminologia pode servir para referenciar a especialização da Sociologia que se debruça sobre o crime” (Machado, 2008: 27).

Mas essa mudança de paradigma deveu-se, também, a uma mudança na forma como a violência passou a ser encarada. Na verdade, “ao longo dos séculos XVIII e XIX ocorreu uma significativa transformação nas formas de exercício da violência, correlativa à afirmação do Estado moderno (Fletcher, 1997). A humanização dos costumes é acompanhada pela progressiva censura da violência privada, até então exercida no quadro de códigos de honra , vingança e defesa, e o Estado assegura, progressivamente o «monopólio do uso legítimo da força» (Weber, 1978 cit. Fletcher, 1997, p.32). O crime passa a ser entendido, fundamentalmente, como um atentado contra o Estado e esta transformação opera uma mudança radical no estatuto da vítima” (Gonçalves e Machado, 2002: 19).

Outra questão que tem prendido a atenção dos estudiosos destas matérias tem sido a própria definição do seu objecto de estudo. A “definição jurídico-legal de crime define-o como todo o comportamento – e só esse – que a lei tipifica como tal. Paul Tappan (1947), eminente criminologista, sociólogo e jurista, levou a cabo uma defesa extremada dessa conceptualização do crime, por considerar que se tratava de um conceito objectivo, preciso e operacional, defendendo que só se deveria considerar crime aqueles comportamentos que resultassem de condenações judiciais. (...). Émile Durkheim, um dos clássicos da Sociologia que marcou decisivamente os primórdios da análise sociológica do crime, apresenta na obra *De la division di travail social* (1895) uma definição de crime como sendo «todo o acto que, num qualquer grau, determina contra o seu autor essa reacção característica a que se chama pena» (Durkheim, 1977: 87)” (Machado, 2008: 29). Já Lévy-Bruhl refere que “deste ponto de vista, pode haver quase tantas formas de violência quantas forem as espécies de normas; e tantos crimes quantas as tipificações que designarem certos actos como tal, na medida em que «nem sempre os actos de natureza idêntica (...) foram considerados criminosos» (Lévy-Bruhl, 1977: 229). O que é crime num país pode não o ser noutro, o que foi crime ontem pode já não o ser hoje e o que não é crime hoje pode vir a sê-lo amanhã (Pais, 2010: 40).

Mas surgiram necessariamente outras visões. Thorsten Sellin, “criminologista americano e especialista em estatísticas criminais, distinguiu-se por pretender libertar o conceito de crime da perspectiva jurídico-legal, advogando a necessidade de uma «definição sociológica» do conceito, na sua obra *Culture, conflict and crime* publicada pela primeira vez em 1938. (...). Na perspectiva de Sellin, a Criminologia deveria ter um objecto de estudo com uma natureza objectiva e universal, valorativamente neutro e que não estivesse sujeito ao relativismo espaço-temporal, de modo a ser possível isolar e classificar as normas de conduta de acordo com categorias universais. Segundo este autor, as normas jurídico-penais apenas projectam a estrutura normativa dos grupos culturalmente dominantes, reflectindo deste modo os valores e interesses dos grupos sociais que controlam o aparelho legislativo” (Machado, 2008: 29).

Neste âmbito, é incontornável a abordagem ao conceito de desvio, definido por Giddens como “o que não está em conformidade com determinado conjunto de normas aceite por um número significativo de pessoas de uma comunidade ou uma sociedade” (Giddens, 2009: 2005). Assim, a “abordagem do fenómeno criminal como um desvio implica entrar em ruptura com o conceito jurídico de crime e perspectiva positivista que lhe é inerente, em função da qual se estudava o crime essencialmente ou mesmo exclusivamente pelo criminoso e pela perspectiva das causas que conduziriam à prática do crime. A opção por encarar o crime como um acto desviante remete para o alargamento da focagem da análise que exige estudar as condições sócio-históricas da produção social dos desvios, o funcionamento dos mecanismos informais de regulação social, as interacções entre os desviantes e os aparelhos de controlo social e os impactos da reacção social sobre o sujeito definido como desviante” (Machado, 2008: 31).

Para a Sociologia, o crime constitui “um tema do qual é difícil se furtar (...). Sua notável actualidade na viragem do séc. XX para o séc. XXI produz duas consequências para a pesquisa: uma positiva, outra negativa. A premente necessidade de conhecimento tem facilitado a criação de ramos de ensino, assim como a constituição dum mercado permanente da formação profissional do desenvolvimento da pesquisa. Contudo, numa situação tão apaixonante, o peso das modas e dos lugares-comuns se faz sentir sobre tudo o que diz respeito ao crime” (Robert, 2007: 08). É também neste plano que pretendemos desenvolver a nossa investigação: sendo um tema apaixonante devemos, por um lado, evitar os lugares-comuns e, por outro lado, descortinar se estamos a falar,

ou não, de um “crime que está na moda”, como é referido por alguns actores que pertencem aos operadores da justiça.

Em Portugal o estudo sociológico do crime tem avançado de forma cada vez menos tímida. Como refere Nelson Lourenço a “Sociologia do Crime e da Violência não conheceu, em Portugal, no período pós-25 de Abril, que marca a consolidação da investigação sociológica no nosso país, uma grande atenção por parte dos sociólogos. Comparativamente a outros ramos e especialidades da Sociologia, a bibliografia continua escassa e muitas áreas estão ainda em aberto. Apenas nos últimos anos se pode constatar, por parte de um reduzido número de investigadores, um esforço continuado e sistemático na investigação nesta área da Sociologia, com avanços significativos no campo do conhecimento do processo evolutivo da criminalidade em Portugal (no seu volume, forma, sazonalidade e tendências), da violência contra a mulher e das representações sociais da violência” (Pais, 2010: 17). Mais recentemente, tem surgido uma diversidade de oferta universitária no domínio das designadas ciências criminais, sobretudo por se ter verificado que existia uma forte predisposição das pessoas para esta área influenciadas, eventualmente, por diversas séries televisivas. Já poucas Universidades não apresentam, na sua oferta graduada ou pós-graduada, um curso de criminologia, ciências forenses, ciências criminais ou sociologia do crime. A Universidade Nova de Lisboa, através da sua Faculdade de Ciências Sociais e Humanas e dos Professores Nelson Lourenço e Manuel Lisboa, terá sido pioneira ao ter criado, no início deste século, o curso de mestrado em Sociologia, com especialização em Violência e Sentimento de Insegurança. Também a Universidade do Minho, com investigadoras como Helena Machado, têm produzido neste domínio do Saber, a par da Escola de Criminologia da Faculdade de Direito da Universidade do Porto que já oferece o 1.º, 2.º e 3.º Ciclos de Estudos em Criminologia.

Os estudos sobre género e crime ganham cada vez mais espaço no plano da investigação. O “género é a variável de diferenciação mais consistente na análise do fenómeno criminal: os homens praticam mais crime, as mulheres são mais vítimas de crime. Os motivos pelos quais isto acontece não são ainda hoje muito claros e as possíveis respostas não reúnem consenso. Além disso, só recentemente o impacto das diferenças de género na abordagem do crime começou a despertar o interesse dos investigadores e profissionais da área do crime, justiça e reinserção social” (Machado, 2008: 101). Esta é, assim, uma realidade relativamente recente. Acresce que os diversos estudos sociológicos realizados em Portugal (Manita, 2005 e Pais, 2010, por

exemplo) não desenvolveram uma abordagem com recurso a conceitos jurissociológicos por forma a aferir um plano simbólico que se encontra latente entre os diversos operadores da justiça. Nem mesmo os estudos com uma perspectiva eminentemente jurídica, como é o caso da obra *Da Intervenção do Estado na Questão da Violência Conjugal em Portugal* (Ferreira, 2005).

Outro aspecto que importa referir é que só muito recentemente a mulher começou a ser considerada pela criminologia. Na verdade, tal como refere Anthony Giddens, “tal como em outras áreas da Sociologia, os estudos de criminologia têm tradicionalmente ignorado metade da população. As feministas têm razão ao criticar a criminologia por esta ser uma disciplina dominada pelos homens onde as mulheres são praticamente «invisíveis», tanto nas abordagens teóricas como nos estudos empíricos. Desde os anos 70, muitos trabalhos feministas importantes chamaram a atenção para a diferença entre os contextos em que ocorrem as transgressões criminais cometidas por mulheres e homens e para o modo como a experiência do sistema penal de justiça pelas mulheres é influenciada por determinados pressupostos de género relativos aos papéis femininos e masculinos apropriados. As feministas também tiveram um papel central ao realçar a prevalência da violência contra as mulheres, tanto em casa como em público” (Giddens, 2009: 227). Torna-se pois evidente que a “Criminologia tradicional ignorou a especificidade das mulheres ao nível da criminalidade e do sistema de justiça criminal, produzindo uma teoria generalista, supostamente aplicável aos dois sexos, ou então distorcendo a análise por não se considerar as possíveis especificidades das mulheres (Smart, 1976). A irrelevância estatística da prática de crime por parte de mulheres e a sua diminuta taxa de reincidência criminal contribuíram para que, durante muito tempo, a prática do crime por parte de mulheres fosse negligenciada. Ainda hoje, a abordagem teórica e empírica do crime parte essencialmente da análise do comportamento dos homens, por serem estes a grande maioria dos autores do crime” (Machado, 2008: 102).

Estudos mais recentes têm colocado um especial enfoque no estudo do custo social e económico do crime, na medida em que este acarreta danos que estão muito para além da dimensão psicológica e económica do seu impacte directo. Os resultados dos actos criminosos atingem não apenas as vítimas directas como têm efeitos que se poderão designar por danos indirectos, afectando a vida de indivíduos não envolvidos directamente no acto em causa e afectando a sociedade no seu todo (Lourenço, 2010). Outros estudos têm colocado o acento tónico naquilo que entendemos como

vitimologia, os processos dinâmicos de vitimação e a violência, a par da análise de estatísticas criminais, como é o caso de Fávero e Neves (2010), Almeida (2009) e Gonçalves e Machado (2002).

Sendo uma problemática complexa, facilmente catalogável como uma das fontes de exclusão social e de desigualdade de género, e pese embora existirem relatos e estudos há várias décadas, afinal há ainda muito para fazer, estudar, compreender e explicar as lógicas dos processos de vitimação e violência, na medida em que não basta classificá-lo como crime e fenómeno complexo e multifacetado, mas importa ainda questionar qual a moldura e olhar sociológico poderão servir para melhor clarificar os mecanismos geradores da violência doméstica que teimam continuar a subsistir na trama do espaço privado dos actores sociais.

5. Nota conclusiva.

Volvida uma década de reflexão em torno da problemática, levou-nos a querer aprofundar o estado da arte e apresentar um contributo válido para a sociedade, agora com a oportunidade de o poder fazer com outro olhar. Mas o nosso propósito com o presente artigo não é visitar lugares-comuns que já foram muito explorados, nem tão-pouco abordar com um tom “quase jornalístico” este objecto empírico. O objectivo é relançar o debate e apresentar um outro subsídio teórico-metodológico para desocultar as diferentes formas de violência doméstica e quais as estratégias de resistência que modelam o olhar dos actores.

Em termos específicos, lançamos o desafio para abordar o objecto empírico do crime de violência doméstica e as suas dimensões materiais e simbólicas através do olhar dos diversos operadores que lidam de perto com esta realidade (magistrados judiciais, magistrados do Ministério Público, advogados, órgãos de polícia criminal, assistentes sociais, psicólogos, sem olvidar as vítimas), com um especial enfoque no papel desempenhado pelas forças de segurança, à luz da Sociologia do Crime, em triangulação com o universo da Sociologia do Direito e as Políticas de Segurança que, nesta senda, pretendemos repensar. É nosso desiderato, assim, apresentar um contributo com aplicabilidade prática, na medida em que as conclusões da investigação que pretendemos desenvolver deverão representar um avanço positivo para a sociedade em matéria de relações entre os cidadãos e os diversos operadores da

justiça, sobretudo as forças de segurança. Para isso importa perceber a forma como os diversos actores encaram o objecto empírico *sub judice*, os restantes parceiros, o articulado da lei e as vítimas. Ao compreendermos este campo de fenómenos consideramos que será possível apresentar subsídios para a (re)definição das políticas de segurança neste âmbito em Portugal, tendo como ponto de partida a análise ao Inquérito Nacional à Vitimação: 2008-2009 desenvolvido pelo CIES-IUL, financiado pelo Ministério da Administração Interna, e que consubstancia o “primeiro inquérito aplicado à escala do território português (Continente e Regiões Autónomas)” (Almeida, 2009: 06).

Veremos se temos capacidade para levar adiante esta tarefa para descodificar as diferentes faces ocultas do crime de violência doméstica.

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Paulo Pereira de (Coord.)

2009 *Inquérito Nacional à Vitimação em Portugal: 2008-2009*, estudo encomendado pelo MAI, Lisboa: CIES-IUL.

BELEZA, Teresa Pizarro

2011 *Lei, Igualdade e Violência*, Lisboa: FDUNL.

CIG - COMISSÃO PARA A CIDADANIA E IGUALDADE DE GÉNERO

2008 *Protocolo de Colaboração – Núcleo de Atendimento a Vítimas de Violência Doméstica no Distrito de Beja*, Of. 00797, 28.04.2008, Lisboa: CIG.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA

2010 *Projecto de estratégia da segurança interna da União Europeia: Rumo a um modelo europeu de segurança*, 7120/10, CO EUR-PREP 8 JAI 182, Bruxelas: CUE.

DIAS, Jorge de Figueiredo e ANDRADE, Manuel da Costa

1997 *Criminologia: O Homem Delinquente e a Sociedade Criminógena*, 2.^a reimpressão, Coimbra Editora.

ESTRUTURA DE MISSÃO CONTRA A VIOLENCIA DOMÉSTICA

2006 *Implementação da Rede Nacional de Núcleos de Atendimento a Vítimas de Violência Doméstica*, of. n.º 110/2006/EMCVD, Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.

FÁVERO, Marisalva e NEVES, Sofia

2010 *Vitimologia – Ciência e Activismo*, Coimbra: Almedina.

FERREIRA, Maria Elisabete

2005 *Da Intervenção do Estado na Questão da Violência Conjugal em Portugal*, dissertação de mestrado em Ciências Jurídico-Civilísticas, Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa (Centro Regional do Porto), Coimbra: Almedina.

- GONÇALVES, Rui Abrunhosa e MACHADO, Carla (Coords.)
2002: *Violência e Vítimas de Crimes*, Volume 1 – Adultos, Coimbra: Quarteto Editora.
- GIDDENS, Anthony
2009 *Sociologia*, 7.^a edição, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- MACHADO, Helena
2008 *Manual de Sociologia do Crime*, Porto: Edições Afrontamento.
- MANITA, Celina
2005 *A intervenção em agressores no contexto da violência doméstica em Portugal, Estudo preliminar de caracterização*, Coleção Estudos de Género, Lisboa: CIG.
- LOURENÇO, Nelson
2005 Comunicação in *Seminário Prevenção da Violência Doméstica: Políticas locais e intervenção de proximidade* (Comunicações), pp. 28, Lisboa: EMCVD.
- PAIS, Elza
2010 *Homicídio Conjugal em Portugal – Rupturas Violentas da Conjugalidade*, 2.^a edição, Lisboa: Imprensa Nacional – Casa da Moeda.
- POIARES, Nuno Caetano Lopes de Barros
2007 *O apoio às vítimas de crime: resultados de uma parceria* in SILVA, Germano Marques da e VALENTE, Manuel Monteiro Guedes (Coords.), *Estudos de Homenagem ao Juiz Conselheiro António da Costa Neves Ribeiro*, pp. 695-703, Coimbra: Edições Almedina.
- ROBERT, Philippe
2007 *Sociologia do Crime*, Petrópolis: Editora Vozes.
- SECRETÁRIO-GERAL DA COMISSÃO EUROPEIA
2009 *Um espaço de liberdade, de segurança e de justiça ao serviço dos cidadãos*, Programa de Estocolmo, Comunicado da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, JAI 404, 11060/09, Bruxelas: Conselho da União Europeia.
- SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA
2009 Programa de Estocolmo, of. n.º 325/SSI/09, Lisboa: SSI.

10. O Sindicalismo na PSP: pistas para reflexão

MIGUEL MAIO

1. Enquadramento e Contexto

Há cerca de três anos, propunha-me desenvolver o sindicalismo policial como objeto de estudo de dissertação de mestrado integrado no Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna com o tema “Sindicatos na PSP – Trajetórias e Perspetivas de Futuro”. Escrever sobre esta matéria representava um enorme desafio e responsabilidade, por tudo o que significava abordar um assunto tão comentado mas, ao mesmo tempo, desprovido de suporte científico. Ao longo da elaboração do trabalho recorri a 17 (desassete) entrevistas de opinião, entre as quais se incluíam a totalidade dos presidentes dos sindicatos da PSP (à data, eram 10 – abrangendo também o Sindicato do Pessoal com Funções Não-Policiais da PSP), o seu Director-Nacional, o Ministro da tutela e o Secretário-Geral do Conselho Europeu dos Sindicatos de Polícia (CESP). Meio ano depois, defendia a dita dissertação de mestrado já com algumas conclusões sobre a realidade sindical da PSP e a forma como os seus mais diretos representantes a encaram.

Por considerarmos premente a discussão em torno do sindicalismo da PSP e por julgarmos estar perante uma questão que interessa à totalidade dos profissionais que servem a corporação, optámos por trazer-vos à reflexão este tema. Pois, apesar de o sindicalismo ser um direito inalienável da condição profissional e, concretamente na PSP, a sua conquista ter tido um forte impacto, este tem sido algo negligenciado no seio policial. Neste sentido, entendemos que o assunto é merecedor de maior relevo na instituição, quer para a sua valorização, crescimento e reforço de maturidade, quer para o aumento da consciencialização da importância da temática.

Aproveitamos, então, para partilhar a preocupação de análise à atual estrutura sindical da PSP e a aparente necessidade de alteração de um paradigma que tem gerado opiniões divergentes, por vezes perversas (pois se temos quem assegure que o sindicalismo tem sido, de facto, uma mais-valia no seio desta polícia, por outro lado, temos quem critique a inobservância de evolução vinte anos depois de publicada a primeira lei nesta área – Lei 6/90, de 20 de Fevereiro, conhecida como a Lei do Associativismo), para que seja possível, num futuro próximo, reconquistar a credibilidade de que todo o sindicalismo carece e deve ter inerente, sob pena de desvanecer algo que tanto tardou em se conquistar. Este aspeto

torna-se ainda mais significativo quando se reconhece que só um sindicalismo forte, coeso, solidário e de identidade comum pode fazer frente a constantes ameaças ao bom funcionamento de uma estrutura centenária, que, diariamente, se pauta por ser uma das faces visíveis do Estado.

2. O Sindicalismo na PSP

O sindicalismo – “movimento social caracterizado pela constituição de associações de trabalhadores tendo como função defender os seus interesses e direitos enquanto tais” (Cardoso, 1950, cit. in Veiga, 1992:186) –, tal como a liberdade sindical – “como expressão por excelência da liberdade de associação, que é reconhecida a todas as pessoas como direito fundamental” (Veiga, 1992:178) –, é um direito inalienável da condição profissional, um direito democrático reconhecido pela Constituição da República Portuguesa (CRP) e, por maioria de razão, um direito humano. No entanto, na PSP nem sempre foi assim. Antes do 25 de Abril de 1974, as forças de segurança encontravam-se enquadradas na estrutura militar, onde lhes era incutido que “não tinham sindicatos porque os seus chefes garantiam totalmente a defesa dos interesses dos subordinados perante as instâncias do poder” (Nascimento Rodrigues, 1986, cit. in Teixeira, 2008:9). Porém, “com o advento da Revolução dos Cravos, essa mentalidade começou, de forma natural, a ser posta em causa na PSP, em consequência da espontânea identificação dos polícias com a dinâmica do país em transformação” (Colaço & Gomes, 2001:47).

Configurados os direitos de reunião e de associação como elementos integrantes de uma democracia representativa e encontrando-se a PSP alheia desta realidade, em 11 de Junho de 1975, foi realizada, em Lisboa, a sua I Assembleia Geral. Da agenda de trabalhos desta Assembleia constavam, entre outros pontos, a «dinamização, democratização e saneamento» da força policial, deixando assim “transparecer as esperanças de renovação profunda que os polícias tinham na Revolução de Abril” (Colaço & Gomes, 2001:45). Todavia, a verdade é que a II Assembleia Geral da PSP já não se realizou e a situação nas forças policiais passou, desde logo, a ser “dominada

por um clima de perseguição e suspeita, sendo adiado o projeto da sua sintonia com a democracia” (Colaço & Gomes, 2001:38). Os polícias, que hierarquicamente continuavam a exercer competências sob comando militar, cada vez mais cientes de que em democracia há a subordinação do poder militar ao poder civil, “experimentavam uma crescente aproximação psicológica à vida pública, ganhando consciência da participação ativa que lhes cabia na vida nacional” (Colaço & Gomes, 2001:47). Neste sentido, “acrescia o facto de conhecerem a existência de associações de carácter profissional na generalidade das polícias europeias – membros de instituições policiais cívicas eminentemente civilistas –, assim como a dignidade dos seus estatutos” (Nascimento Rodrigues, 1986, cit. in Teixeira, 2008:9). Com isto, “os elementos da PSP romperam definitivamente o bloqueio estrutural que não só os inibia de constitucionalmente se associar (para defenderem os seus interesses e valores profissionais), mas também os privava da identificação com a comunidade” (Colaço & Gomes, 2001:47). Deste modo, os mais ativos defensores do sindicalismo na PSP começaram a “disseminar a ideia da necessidade dos polícias se associarem autonomamente, de forma a conquistarem um espaço significativo de intervenção nos planos social e policial” (Colaço & Gomes, 2001:48). Assim se gerou o repto de estimular a ideia do movimento sindical no seio da PSP e, a 28 de Abril de 1979, realizou-se em Lisboa um “tímido primeiro almoço de confraternização «para que os polícias também comemorassem Abril», servindo o mesmo de ensaio para os primeiros passos de uma organização associativa, pelos profundos problemas socioprofissionais que então se levantavam – o estatuto militar nas Forças de Segurança; a democracia e o militarismo, o estatuto remuneratório, as carreiras e outras questões relacionadas” (Colaço, 2009:12). Este episódio constituiu o início da intensificação dos convívios entre os promotores do sindicalismo policial, que a partir dessa data começaram a reunir a nível nacional (Teixeira, 2008), arquitetando um referencial de luta iniciada nos anos 80 (em plena democracia, quando era suposto inexistirem constrangimentos para o nascimento de organismos representativos) e que “decorreu da grande necessidade de introduzir o espírito democrático no seio da instituição” (em entrevista, Colaço, 2010), como, aliás, já vinha acontecendo nos países da Europa ocidental, onde, em princípios da década de 80, o associativismo ou

sindicalismo policiais já só eram “hostilizados em países como a Grécia e a Turquia, por subsistirem rigores autoritários herdados de regimes políticos musculados, avessos à democracia” (Colaço & Gomes, 2001:137).

Em Agosto de 1981 começou a agitação: apareceu a circular nas esquadras da PSP do Porto um documento intranquilizador para a cadeia hierárquica da Polícia, com a assinatura “Por Maioria de Razão”²⁰⁴. O desafio de reflexão era peremptório: “Um sindicato para nossa defesa” – ostentava o referido documento no seu cabeçalho. Conhecedor destes factos através da imprensa, que começava a dar algum destaque ao assunto, o Comandante-Geral da PSP – Brigadeiro Almeida Bruno –, em entrevista ao jornal “*O País*”, datado de 18 de Setembro de 1981, reagiu, tentando ridicularizar o movimento sindical na Polícia, afirmando: “Quando me falam em sindicato de polícias, digo que o sindicato já existe e que o Comandante-Geral da PSP é o presidente” (Colaço & Gomes, 2001:69).

Em Fevereiro de 1982, um grupo de cinco polícias, composto pelos Guardas António Maurício e José Esteves, pelos Subchefes Lapa da Silva e José Carvalho e pelo Comissário Joaquim Santinhos, reuniu-se, assumindo-se já como “a Comissão Pró-Associação Sindical da PSP, disposta a avocar a si a coordenação da luta pela defesa dos interesses e direitos dos polícias portugueses”²⁰⁵ (Colaço & Gomes, 2001:74). Entre avanços e recuos, em Novembro de 1983, é finalmente efectuada a convocatória para a primeira Assembleia Constituinte da Pró-Associação Sindical, pairando a confiança de que o regime democrático se fizesse sentir. Mas não, pois “o acto eleitoral, logo nos primeiros momentos, saldou-se no confisco das urnas eleitorais, pela entidade governativa através da própria PSP”, traduzindo-se, em certa medida, no «1º episódio de polícias contra polícias». Inexistindo sindicato de Polícia, face a essa retenção arbitrária do processo da sua legalização, “a Comissão Coordenadora da Pró-Associação Sindical da PSP prosseguiu a sua actividade entre tempestades e tormentas de ameaças e processos disciplinares” (Colaço, 2009:13). Deste modo, percebendo que, para melhor resistirem à intensificação dos ataques de que eram alvo por parte da hierarquia

²⁰⁴ In Revista “O Crachá”, edição especial “Secos e Molhados – 20 anos”, Abril de 2009:4.

²⁰⁵ Mais tarde, essa luta haveria de ter como ideias-chave reivindicativas, para além da pretensão de uma polícia civil, oficializada e democrática, um código ético-profissional; uma Escola Superior de pendor civilista; melhoria na formação; policiamento de giro e de proximidade; melhores meios de combate à criminalidade; melhoria de condições de trabalho, higiene e de segurança; supressão de discriminação da mulher-polícia na progressão de carreira; desbloqueamento de carreiras profissionais; folgas semanais; salários compatíveis com a responsabilidade, dureza, e perigosidade da função; compatibilização de serviços remunerados; cobertura social a 100% das pensões das viúvas de polícias vitimados em exercício de funções (em entrevista, Colaço, 2010).

policial, não lhes bastava só os apoios que iam obtendo no espaço nacional, os sindicalistas começaram a estabelecer contactos internacionais que lhes dessem visibilidade além-fronteiras e lhes assegurassem uma mais consciente capacidade de afirmação” (Colaço & Gomes, 2001:137). Assim, já em Maio de 1984, a referida Comissão dá início a esse tipo de contactos, designadamente, com a União Internacional dos Sindicatos de Polícia (UISP) (Colaço, 2009). Certo é que esse apoio não tardou em chegar e, a 28 de Maio de 1984, em entrevista ao “*Diário de Lisboa*”, o Vice-presidente da UISP, Bérnard de la Place, afirmou: “Só quem tem medo da Democracia é que teme um Sindicato de Polícia”.

Na sequência da constante violação dos direitos dos polícias, em Julho de 1985, o Provedor de Justiça – Ângelo de Almeida Ribeiro – toma a primeira posição na defesa do associativismo, proferindo as seguintes palavras: “O direito de associação e a liberdade sindical, consignados na Constituição da República Portuguesa, têm de aplicar-se a uma Instituição como a PSP, polícia cívica que presta assinaláveis serviços ao País (...). Sucede isto em todos os países da Europa Ocidental, acontece mesmo em Portugal com instituições públicas similares (Magistratura Judicial, Magistratura do Ministério Público, Polícia Judiciária, Serviços Prisionais, etc.) e, estou convicto, acabará também por triunfar, mais tarde ou mais cedo, em relação à Polícia de Segurança Pública” (Colaço & Gomes, 2001:406). Perante toda esta envolvência, o Professor Cavaco Silva, então líder de Governo, solicitou à Assembleia da República autorização para legislar em matéria disciplinar da PSP, no entanto, foi-lhe recusada (Teixeira, 2008).

Em 1986 o clima de repressão continuou e, em Março desse ano, o Comando-Geral da PSP mandou desarmar e conduzir aos respetivos Comandos os elementos policiais que foram encontrados a falar sobre sindicalismo policial²⁰⁶. Apesar disso, a atividade associativa adensou-se, prosseguindo a organização administrativa da Comissão pelo país fora: deixou-se cair não só o prefixo “Pró” como ainda o termo Comissão, para passar a ser, de facto, a Associação Sindical de Polícia da PSP – ASP/PSP (Colaço, 2009:14).

Já em 1989, sucederam-se as ações de luta pela conquista de um direito constitucional, realizando-se a 10 de Março o “1º Encontro Nacional dos Profissionais da PSP”, evento a que acederam cerca de 1600 polícias, em grande parte uniformizados mas desarmados. Considerou-se este acontecimento “o ponto de não retorno”, ao qual se

²⁰⁶ In Revista “O Crachá”, edição especial “Secos e Molhados – 20 anos”, Abril de 2009:6.

seguiria o “2º Encontro Nacional dos Profissionais da Polícia”, que viria a definir essa mesma irreversibilidade do processo associativo na PSP (Colaço & Gomes, 2001). Este 2.º Encontro realizou-se a 21 de Abril de 1989, na “Sociedade Voz do Operário”, sendo resultado da “intransigência do Governo e do seu irrealismo, e não de qualquer maquiavélica tática indisciplinadora”, apelando-se ao diálogo como sendo “o único caminho realista” e alertando-se para o facto de a repressão poder conduzir a uma espiral de tensão e instabilidade no seio da PSP, com inevitáveis prejuízos para a sua eficácia. Em conformidade, exigia-se “o urgente reconhecimento do direito constitucional de reunião, como a única via séria para o debate responsável dos problemas que dizem respeito à classe policial”²⁰⁷ (Colaço & Gomes, 2001:496-498). Findo o encontro, pretendia-se levar todos os polícias aí presentes até ao Terreiro do Paço (sede do MAI), acompanhando uma delegação nomeada com a missão de entregar uma Moção ao Ministro da Tutela. Apesar das tentativas de desmobilização dos elementos policiais, incentivando-os à sua não participação²⁰⁸, o desfile efectuou-se e contou com a presença de diversas figuras públicas²⁰⁹ (Teixeira, 2008:12).

Já na Praça do Comércio, os polícias manifestantes receberam ordem direta de dispersão, efetuada pelo 2.º Comandante do Comando Distrital de Lisboa e pelo Comandante do Corpo de Intervenção (CI) (Teixeira, 2008). Contudo, “ninguém arredou pé” e foi dada ordem para carregar. Dessa carga, através de jatos lançados pelos carros de água do CI, do arremesso de granadas de gás lacrimogénico e do recurso aos cães (Colaço & Gomes, 2001:501) resultou o nome por que é hoje conhecida a tarde de 21 de Abril de 1989 – a tarde dos “Secos e Molhados”.

Este “ponto de viragem, ou revolução, ou até mesmo o 25 de Abril dos polícias”, colocou o assunto debaixo do foco mediático²¹⁰. No entendimento de Álvaro Marçal²¹¹, “o acontecimento marcou a transição entre a clandestinidade e a legalidade do movimento sindical na Polícia”. Tanto que, ainda em Novembro de 1989, a Assembleia da República

²⁰⁷ Moção do Órgão Coordenador Nacional da ASP/PSP, de 21 de Abril de 1989 (Colaço & Gomes, 2001:498).

²⁰⁸ Tentativas levadas a cabo pelo Comandante-Geral da PSP – General Amílcar Morgado – e pelo Secretário de Estado Adjunto da Administração Interna – Dr. Branquinho Lobo.

²⁰⁹ De salientar: José Manuel Torres Couto (Secretário Geral da UGT) e Manuel Carvalho da Silva (Secretário Geral da Intersindical Nacional).

²¹⁰ Sob os títulos: «Tudo à cavacada», em “O Século”, de 22 de Abril de 1989; «Polícias contra polícias fardados protagonizam manifestação inédita», em “Diário de Notícias”, de 22 de Abril de 1989.

²¹¹ In Revista “O Crachá”, edição especial “Secos e Molhados – 20 anos”, Abril de 2009:17.

aprovou legislação que consagrava o associativismo policial²¹² e, em 20 de Fevereiro de 1990, foi, finalmente, publicada a Lei 6/90213 – Regime de exercício de direitos do pessoal da PSP –, a qual contemplava no seu artigo 5.º, sob a epígrafe “Direito de Associação”, o direito dos profissionais da PSP “constituírem associações profissionais de âmbito nacional para promoção dos correspondentes interesses”. Porém, a referida Lei “ficou-se pela tímida e curiosa formulação conceptual de um associativismo profissional despidido de qualquer capacidade negocial – o que vem, objectivamente, a traduzir-se num tipo de associativismo que se vê impedido de pôr em prática a sua razão de ser” (Colaço, 1992:84).

Com muito do caminho percorrido na senda da real e total conquista à liberdade sindical, mas ainda limitados na discussão de importantes diretrizes da sua organização – como se pode verificar através do discurso do Secretário de Estado Adjunto da Administração Interna, Carlos Encarnação, em 10 de Fevereiro de 1992, no qual declarou à RTP que havia matérias sobre as quais “não pode haver diálogo, porque a ASP não é um sindicato” –, os ativistas sindicais prosseguiram o anseio pelo sindicalismo na PSP²¹⁴. Depois de diversas tentativas de alargamento dos direitos associativos dos elementos da PSP, incluindo a apresentação, em 5 de Novembro de 1999, na Assembleia da República, de uma Proposta de Lei sobre o exercício da liberdade sindical e os direitos de negociação colectiva e de participação do pessoal da PSP (Teixeira, 2008:20), as quais sempre fracassaram, a 26 de Junho de 2001, em resposta a um apelo da ASP, 3000 polícias, vindos de todo o país, desfilaram pelas ruas de Lisboa para, publicamente, darem voz ao descontentamento da classe policial²¹⁵. Após esta manifestação, reveladora da enorme pressão que se continuava a fazer sentir com o propósito de, finalmente, se legislar sobre sindicalismo na PSP, em 20 de Dezembro de 2001, a Assembleia da República aprovou aquela que veio a ser a Lei n.º 14/2002, de 19 de Fevereiro (Lei Sindical da PSP), a qual regula “o exercício da liberdade sindical e os direitos de negociação colectiva e de participação do pessoal da PSP”. Desta forma, “o sonho da primitiva Comissão Coordenadora Pró-Associação Sindical/PSP em criar o

²¹² In Revista “O Crachá”, edição especial “Secos e Molhados – 20 anos”, Abril de 2009:8.

²¹³ À qual se segue, a 22 de Maio de 1990, a publicação do Decreto-Lei 161/90, que regulamenta, de harmonia com o disposto na Lei 6/90, “o exercício do direito de associação pelo pessoal com funções policiais, em serviço efectivo, dos quadros da PSP”, aplicando-se “exclusivamente às associações profissionais previstas no artigo 5.º daquela Lei”.

²¹⁴ De acordo com o Gabinete de Comunicação e Informação da ASPP/PSP, in www.aspp-psp.pt, consultado em 5 de Janeiro de 2010.

²¹⁵ *Idem*.

Sindicato na PSP era, então, concretizado (cerca de 20 anos depois)²¹⁶, tendo Alberto Torres como o 1º Presidente eleito” (Colaço, 2009:14).

Alcançada a “legitimidade processual para defesa dos direitos e interesses colectivos e para defesa colectiva dos direitos e interesses individuais legalmente protegidos do pessoal com funções policiais”²¹⁷, através da liberdade de constituição de associações sindicais, considerou-se que os elementos da PSP tinham conseguido, finalmente, a sua total integração na sociedade democrática – enquanto cidadãos plenos de direitos e das consequências daí decorrentes –, tendo a possibilidade de apreciar, debater e apresentar a quem de direito o pedido para a solução possível das suas necessidades e anseios” (Colaço & Gomes, 2001:21).

Atendendo à componente histórica descrita e considerando que o sindicalismo assume um papel fundamental quer na melhoria das condições sócio-profissionais dos elementos da PSP, quer na projeção de uma nova imagem do profissional de polícia e da própria dignificação da instituição a que pertence, seria de esperar que o mesmo crescesse no meio policial assente em fortes pilares de consciência, sustentação e união. Mas, na realidade, o esqueleto sindical foi-se formando com mais membros que, propriamente, vértebras – surgiram uns atrás dos outros, até ao total de 12 (doze)²¹⁸, muitos deles com identidades diferentes, políticas de reivindicação distintas, géneses variadas – e, atualmente, o panorama sindical da Polícia é o seguinte²¹⁹:

- verticalmente²²⁰, é composto por 6 sindicatos, de entre os quais 4 são estruturas plenamente verticalizadas, ou seja, têm associados de todas as classes hierárquicas (Oficiais, Chefes e Agentes) e 2 representam apenas Chefes e Agentes.

- horizontalmente²²¹, a instituição comporta, igualmente, 6 sindicatos, dos quais 5 são representativos de diferentes escalões da hierarquia (2 de Oficiais, 2 de Chefes e 1 de Agentes) e 1 está associado ao Pessoal com funções não policiais da PSP.

²¹⁶ Parêntesis nosso.

²¹⁷ Cfr. artigo 2.º, nº7, da Lei n.º 14/2002, de 19 de Fevereiro.

²¹⁸ Desde a elaboração da Dissertação de Mestrado sobre esta temática, em 2010, surgiram mais 2.

²¹⁹ Vide figura 1 (pág.21).

²²⁰ Sindicatos que associam os trabalhadores pelos ramos de actividade, independentemente da sua qualificação profissional (Veiga, 1992).

²²¹ Sindicatos que agrupam os trabalhadores com base na sua profissão, independentemente do ramo de actividade em que prestam serviço (Veiga, 1992).

Na presença deste quadro podemos afirmar que se formou na PSP uma estrutura sindical pluralista, sendo-lhe frequentemente apontadas como contrariedades a fragmentação, falta de entendimento e ausência de convergência de ideias entre as várias associações sindicais, a perda de influência durante o processo negocial com a Tutela e, conseqüentemente, a quebra de credibilidade. Todavia, é importante ter em atenção que decorre, desde logo, do articulado vertido no artigo 55.º da CRP, sob a epígrafe “Liberdade sindical”, a possibilidade de existência de um número ilimitado de sindicatos. Porém, a Lei 6/90, no n.º 4 do seu artigo 5.º, contemplava um limite mínimo legal de 10% de representatividade do efectivo policial para que as associações profissionais pudessem, efetivamente, representar os mesmos; também o Decreto-Lei n.º 161/90, de 22 de Maio, que regulava esta Lei, estabelecia no seu artigo 5.º que “a representatividade das associações profissionais será determinada através de processo eleitoral, a promover de três em três anos, pelo Comando-Geral da PSP”. Contudo, a introdução da Lei 14/2002 na PSP levou a que esta questão da representatividade deixasse de se aplicar, uma vez que o seu artigo 2.º, n.º 1 admite o pluralismo sindical.

Perante a multiplicidade de sindicatos na PSP e a sua não mobilização em termos de acção reivindicativa conjunta, têm surgido, não raras vezes, vozes críticas (quer internas, quer externas à instituição) a expressar publicamente a sua decepção com a degeneração sindical que a instituição sofreu, sendo que para esta percepção muito tem contribuído o facto de se considerar que a estrutura sindical da Polícia, nas circunstâncias em que existe, é um factor desagregador, essencialmente devido ao número de organismos existentes, à sua falta de preponderância nas discussões públicas e à perda de identidade nas razões e formas de luta; isto leva a que os seus mais directos intervenientes levantem a questão do poder dos sindicatos e do sentido da sua existência, pelo menos em tão elevado número.

De referir também que, existindo formas de agregação sindical, nomeadamente através da criação de federações²²², até hoje, em toda esta estrutura apresentada, apenas existe uma pequena plataforma comum de reivindicação estabelecida

²²² Associação de sindicatos de trabalhadores da mesma profissão – sindicatos horizontais – ou do mesmo ramo de actividade – sindicatos verticais – (Veiga, 1992).

formalmente entre sindicatos da PSP – a Federação Nacional dos Sindicatos de Polícia (FENPOL) –, de diminuta escala [(nela apenas tomam assento 3 dos 12 sindicatos existentes, sendo eles: o Sindicato dos Oficiais de Polícia (SOP), o Sindicato Unificado da Polícia (SUP) e o Sindicato Independente dos Agentes de Polícia (SIAP)], pelo que, dada a sua ainda reduzida preponderância, pode-se considerar existir, no geral, uma acção independente dos sindicatos policiais aquando da representação dos seus associados.

Ainda neste campo de congregação de esforços e muito pela agudização da conjuntura económica e social em que estamos inseridos, ressalva-se uma ou outra aproximação entre presidentes de alguns sindicatos mas sem qualquer expressão prática que possa levar ao breve alargamento da federação já existente.

De outro modo, existe ao nível das forças e serviços de segurança uma Coordenadora dos respectivos sindicatos e associações profissionais – a Comissão Coordenadora Permanente dos Sindicatos e Associações dos Profissionais das Forças e Serviços de Segurança (CCP) –, sendo esta um órgão sem legitimidade própria para defender individualmente cada uma dessas organizações.

Por tudo isto, afigura-se ser de extrema importância analisar de forma construtiva e imparcial o atual panorama da estrutura sindical desta corporação, de forma a perceber (de vez) se esta é a que mais se adequa aos interesses de todos os que servem a PSP ou se, ao invés, constitui um fator degenerativo dos objectivos intrínsecos à representatividade sindical.

3. Desafios para o sindicalismo policial

Longe vai o tempo em que falar de sindicalismo policial era tido como proibitivo, senão mesmo subversivo. “A história contemporânea da PSP, as alterações que sofreu, as instituições de que se acha apetrechada e a dignificação que acompanha os seus profissionais assentam na luta, no empenho e vontade indomável daquele punhado de polícias e de todos quantos na altura devida os apoiaram para que o 25 de Abril, ou seja, a democracia também acobertasse a PSP” (Colaço, 2009:14). Hoje, “os polícias têm o direito de reivindicar as condições de trabalho em conformidade com a sua função profissional e,

como tal, manifestar publicamente quando estas condições não são satisfeitas” (Colaço, 2010). Neste sentido, “não se deve ver neste gesto o desrespeito pela hierarquia ou pela Instituição, já que o acto público de manifestação dirige-se, em 1ª linha, à Tutela, pelo que a exigência toca o Executivo e não a credibilidade ou o alicerce do Estado” (Colaço, 2010). Atualmente, “são os próprios responsáveis institucionais – o Ministro da Administração Interna e o Diretor Nacional da PSP – a reconhecer o alto contributo da atividade sindical na busca de soluções para muitos dos complicados problemas do quotidiano policial”, facto que permite considerar o sindicalismo policial como “a forma mais elevada de consciência profissional, tendo ele um papel fundamental quer na melhoria das condições sócio-profissionais dos polícias, quer na projecção da nova imagem dos agentes policiais e da própria dignificação da instituição a que pertencem” (Colaço, 2010). Esta perspetiva deixa antever que o sindicalismo na Polícia deve ser uma “atividade especialmente responsável em relação ao sindicalismo em geral” (Rui Pereira, 2010), daí que “o exercício do sindicalismo numa força de segurança tenha que estar condicionado à natureza da instituição policial, de modo a manter no cidadão o sentimento de um justo equilíbrio quanto aos valores que àquela cabe defender – a segurança e a tranquilidade públicas” (Colaço, 2010).

Como já referimos, a multiplicidade de sindicatos na PSP e a inexistência de convergência na sua acção reivindicativa tem levado a uma reprovação geral do modo como está estruturado o esqueleto sindical da Polícia. Mas mais preocupante que este facto é a vulnerabilidade a que está sujeita a própria instituição em resultado desta dispersão da força sindical; é que a instabilidade e a indefinição dos pontos estratégicos de combate prejudicam o esforço de organização e mobilização para a acção e levam a que as reivindicações formuladas não tenham, muitas vezes, condições de atingir eficácia. Citando Colaço, aquando da nossa entrevista em 2010, pode apontar-se que “para a Tutela será sempre mais cómodo haver diversidade de posicionamento sindical sobre um dado assunto, pois poderá sempre negociar e contrabalançar propostas divergentes, para no final, face a diferentes pontos de vista, tomar a posição mais conveniente”. Por conseguinte, no caso concreto da PSP, “todas as propostas sindicais estão fragilizadas em termos reivindicativos, precisamente por serem várias”.

Demonstrada que está a preocupação com o elevado número de sindicatos da PSP e a sua faceta divisionista; diagnosticada a inadequação da sua atual estrutura; e com o intuito de definir e clarificar aquele que se vai perfilando como o inevitável e necessário processo de reestruturação sindical; entendemos que o reforço da imagem positiva deste movimento terá de passar por várias etapas, entre as quais: o **fortalecimento da sua significação** (1), a **consistência da sua organização** (2) e uma **fase de maturação** com a respetiva conquista do respeito e credibilidade de que todo o sindicalismo carece (3).

Numa fase de agitação social como aquela em que hoje vivemos, muito se fala dos sindicatos e do seu papel; reclama-se a sua intervenção e ajuda. Mas, afinal, será que todos “falam” do mesmo quando se reclamam tais ações? Parece-nos um ponto pertinente e de resposta óbvia: Não! E, neste sentido, ganha força a expressão utilizada pelo presidente do Sindicato Independente dos Agentes de Polícia (SIAP), aquando da nossa entrevista em 2010, ao afirmar que “os sindicatos parecem um supermercado”, debruçando a maior parte da sua ação em publicidade para angariar associados. Pois bem, é aqui que se enquadra a necessidade de fortalecimento da significação do sindicalismo policial, enquanto movimento social cuja função é defender os direitos e interesses daqueles que representa. Se, por um lado, se vislumbra premente a mudança de paradigma na forma de defesa dos associados – através de um apoio mais próximo, mais diálogo, maior partilha de informação, mais esclarecimento e, acima de tudo, recolha de feedback –, por outro lado, é essencial não deixar cair no esquecimento que o sindicalismo constitui, ele mesmo, um marco significativo na já longa história da instituição PSP, pois a sua conquista tem por detrás um árduo e longo caminho para fazer vingar nesta Polícia um direito que se tem por natural a todo o ser humano. Neste sentido, somos da opinião que todos os que servem a corporação devem ser conhecedores do histórico processo de conquista da liberdade sindical no seio policial – derivado do qual se pode hoje afirmar que a PSP, desde a tarde dos “Secos e Molhados”, nunca mais foi igual – e perceber qual o seu verdadeiro papel, pois só assim se conseguirá avançar no caminho da sua valorização, assente no conhecimento das suas raízes e dos seus pilares de transparência e sentido colectivo.

Quanto à sua organização – em que se torna questionável a conveniência da existência de 12 (doze) sindicatos na PSP, no sentido que esta fragmentação de representatividade conduz, certamente, a uma acrescida dificuldade de negociação colectiva – e considerando que a estrutura sindical tem emergido na PSP com o rótulo de divisionista, exigindo-se dela uma maior união de esforços na luta reivindicativa, para assim alcançar uma acção comum, geradora de confiança perante a tutela e os seus representados –, entendemos que o sindicalismo policial necessita ser repensado, revelando-se óbvio o benefício na redução e consequente reestruturação dos sindicatos existentes, com o propósito de o conduzir a uma posição de parceiro fundamental no desenvolvimento do sistema onde se encontra integrado, contribuindo permanentemente para a melhoria do mesmo, ao invés de ser considerado, como algumas vezes acontece, um entrave ao respeito pela hierarquia ou pela Instituição. Neste campo, admitimos como possíveis as seguintes soluções:

1. Alteração à Lei Sindical, no sentido de estabelecer um mínimo legal de representatividade, como forma de responder ao problema da abundância, sem prejuízo da liberdade sindical, tal como apontava na nossa entrevista o anterior Ministro da Administração Interna – Dr. Rui Pereira.
2. Cientes de que o sucesso deste processo de renovação não passa pela unicidade sindical, mas sim pelo reforço da imagem do sindicalismo e um crescendo da sua importância, julgamos que uma medida de redução do número de sindicatos a um por classe hierárquica seria o ideal, para assim, de forma sustentável, se tornar possível passar à fase seguinte: a constituição de uma federação em que figurassem todos os sindicatos então existentes na instituição.
3. Criação de uma federação de sindicatos pertencentes à PSP, representativa de todas as classes (Oficiais, Chefes e Agentes), agregando os mesmos e, consequentemente, construindo plataformas comuns de reivindicação, pois não se pode defender uma classe colocando outra de parte. Importa não esquecer que a Polícia é uma força hierarquizada, logo encontra-se interligada na medida em que os interesses devem ser, necessariamente, comuns; não deverão subsistir, em sede de defesa de direitos transversais,

questões qualitativamente distintas que demandem diversidade de pontos de vista, mas sim um posicionamento unívoco. Do mesmo modo e avaliando também a presente conjuntura social, associa-se ainda a esta ideia o facto de preparação prévia para uma hipotética integração numa (possível) futura confederação²²³ policial – como modalidade mais alargada e eficaz da CCP, em termos gerais –, de modo que os sindicatos das forças e serviços de segurança tenham, de alguma forma, a possibilidade de conjugar esforços naquilo que é comum e transversal a todos eles.

De salientar que estamos conscientes da complexidade dos desafios que indicámos e que os mesmos representam apenas o ponto de partida para algo que necessita, obrigatoriamente, de tempo para atingir a referida fase de maturação e respetiva conquista do respeito e credibilidade junto dos seus parceiros, colaboradores e representados. Sabemos que todas as medidas, por mais lógicas que pareçam, possuem riscos inerentes: por exemplo, a questão da redução assente na eliminação/fusão de alguns sindicatos poderá acarretar consequências negativas, na medida em que poderá ser promotor de disputas e divergências; mas também será a superação desses desafios que contribuirá para o amadurecimento do sindicalismo policial e prova da sua afirmação enquanto “variável não negligenciável no processo de concertação e negociação do funcionamento quotidiano dos serviços de polícia” (Bayle, 2005), tornando-o em um contrapoder valorizado, ligado à condição de progresso da instituição, apresentando-se como a célula mãe da sociedade policial futura.

4. Considerações finais

Em democracia, revela-se um “interesse vital da sociedade e dos cidadãos poderem apreciar, debater e apresentar a quem de direito o pedido para a solução possível das suas necessidades e anseios” (Colaço & Gomes, 2001:21). Foi com este firme propósito que, como atrás relatado, foi travada uma luta tenaz por parte dos

²²³ Associação que reúne sindicatos e federações, no âmbito nacional, com carácter interprofissional – (Veiga, 1992).

pró-sindicalistas da PSP para a conquista do direito à liberdade sindical, à qual ficará para sempre ligado o tão afamado episódio dos “Secos e Molhados” – datado de 21 de Abril de 1989 –, incidente que gerou um forte impacto na estrutura policial e é, indubitavelmente, o grande impulsionador da liberdade de associação para a PSP (conquistada através da Lei 6/90, de 20 de Fevereiro – conhecida como a Lei do Associativismo –, a partir da qual os profissionais da PSP passam a ter o direito de constituírem associações profissionais de âmbito nacional para promoção dos correspondentes interesses) que, mais de uma década depois, se viria a tornar no pleno direito ao exercício da liberdade sindical (com a Lei 14/2002, publicada a de 19 de Fevereiro desse ano, que regula “o exercício da liberdade sindical e os direitos de negociação colectiva e de participação do pessoal da PSP”), encerrando, assim, um ciclo de “batalhas” pela conquista do direito de reunião e do associativismo representativo, no apregoado Estado de Direito Democrático saído do 25 de Abril de 1974.

Sendo a atividade sindical uma forma de representação organizada das pessoas dentro de determinado enquadramento laboral, esta deve funcionar como um contrapoder responsável, defendendo a prática de um sindicalismo sério, sem que este esteja relacionado de forma direta ou indireta a interesses exteriores à própria instituição, primando por uma reivindicação digna, que vise sempre a melhoria das condições profissionais e sócio-económicas dos seus representados, sem nunca colocar em causa a credibilidade da corporação ou o alicerce do Estado. Todavia, o cenário que se nos apresenta é bem menos positivo: um sindicalismo débil pelas suas divisões, das quais decorrem, por um lado, rivalidades entre as organizações e, por outro lado, a possibilidade para a tutela explorar essa fragmentação e levar a efeito estratégias do tipo “dividir para reinar”.

A forma como o sindicalismo da PSP é encarado suscita, como vimos, uma sensação de necessidade de avaliação e renovação da estrutura e atividade até aqui desenvolvida no seio daquela força de segurança. Considerado pelos seus próprios representantes como um movimento desmembrado, fragilizado e até gerador do enfraquecimento da acção reivindicativa, a questão da pluralidade sindical é progressivamente vista como condicionadora e prejudicial ao rigor e bem servir destas

organizações. No fundo, ao verificarmos que a dinâmica, o bom funcionamento e a boa execução dos serviços de polícia dependem, entre inúmeros fatores, do grau de satisfação dos elementos que compõem a organização e atendendo que a forma como os elementos são representados – perante a hierarquia e a tutela –, bem como os consequentes resultados das suas reivindicações são fatores que contribuem, em muito, para esse grau de satisfação, não será difícil perceber o quão importante se afigura avaliar o atual panorama da vertente sindical desta corporação, pois as questões mais elementares e das quais a vida como polícias depende, obrigam a uma sintonia entre os sindicatos, para que a sua intervenção seja harmoniosa e ajustada à realidade em que vivemos e, bem assim, se passe a compreender o sindicalismo como “a forma mais elevada de consciência gregária e profissional” (Colaço & Gomes, 2001:22).

Mais do que nunca e face às contrariedades que diariamente vão surgindo, é tempo de exigir dos sindicatos a já referida congregação de esforços na luta reivindicativa, de modo a alcançar uma ação comum, fomentadora de confiança e credibilidade. E estamos em crer que a existência de muitos sindicatos torna extremamente difícil essa convergência de ideias, até mesmo nas questões transversais, que a todos dizem respeito, limitando, deste modo, todo e qualquer ato de negociação.

É tempo de mudar! O futuro depende das opções de hoje e as ações de hoje são necessárias para “ontem”. Porém, ainda que grande parte dos mais diretos responsáveis pelo sindicalismo da PSP reconheça a necessidade de mudança do modelo implementado, sob pena da continuidade do seu declínio, continua a faltar coragem para agir. Para assumir que não estamos no bom caminho e que ninguém sai a ganhar no prolongamento deste rumo. Para admitir que existe excesso de sindicatos e escassez de ações. Que é necessário direcionar esforços para alcançar novos patamares de credibilidade. Perceber que temos de “olhar para trás” e não deixar “tombar” aquilo que se ergueu entre tanta “batalha” e sacrifício. Definir uma estratégia eficaz, que seja assumida por todos e espelhe a importância do sentimento de unidade, tendo por “bandeira” a melhoria da atividade sindical na PSP, com

consequente benefício para os elementos que compõem a instituição e, por maioria de razão, da própria corporação.

Em suma, entendemos que decorre do exposto a necessidade de haver uma confluência de ideias, identificação de valores e, acima de tudo, união, de forma a dotar a reivindicação em um contrapoder firme e consistente. Deste modo, consideramos que a atual estrutura sindical da PSP não é, de facto, a pretendida para a Polícia e que algo tem de mudar, necessariamente.

Figura 1. Esquema da atual estrutura sindical da PSP

HORIZONTALMENTE			
OFICIAIS	CHEFES	AGENTES	PESSOAL COM FUNÇÕES NÃO POLICIAIS
SNOP	SNCC	SPSP	SPNP
SOP	SICCP		
VERTICALMENTE			
OFICIAIS	CHEFES	AGENTES	
ASPP FEDERAÇÃO - FENPOL			
SOP	SPP SUP	SIAP	
SINAPOL			
SUP			
	SIAP		
	ASAPOL		

SNOP: Sindicato Nacional dos Oficiais de Polícia
SOP: Sindicato dos Oficiais de Polícia
SNCC: Sindicato Nacional da Carreira de Chefes
SICCP: Sindicato Independente da Carreira de Chefes de
Polícia
SPSP: Sindicato de Agentes da PSP
SPNP: Sindicato do Pessoal com Funções Não Policiais
ASPP: Associação Sindical dos Profissionais de Polícia
SPP: Sindicato dos Profissionais de Polícia
SINAPOL: Sindicato Nacional da Polícia
SUP: Sindicato Unificado da Polícia
SIAP: Sindicato Independente dos Agentes de Polícia
ASAPOL: Associação Sindical Autónoma de Polícia
FENPOL: Federação Nacional dos Sindicatos de Polícia

Bibliografia

- BAYLE, J. L. L. (2005) *Le syndicalisme policier et les citoyens : l'archipel français*, Colloque International Francophone.
- COLAÇO, António Bernardo, António Carlos GOMES (2001), *Sindicalismo na PSP – Medos e fantasmas em regime democrático*, Lisboa, Edições Cosmos.
- MAIO, Miguel André Moreira (2010), *Sindicatos na PSP – Trajectórias e Perspectivas de Futuro*, Dissertação de Mestrado em Ciências Policiais, Lisboa, ISCPSI
- TEIXEIRA, Lúcia (2008), *O Sindicalismo na PSP: Análise ao Actual Regime de Dispensas Sindicais*, Dissertação de Licenciatura em Lisboa, ISCPSI.
- VEIGA, António Jorge da Mota (1992), *Lições de Direito do Trabalho*, Lisboa, Universidade Lusíada.

11. Segurança, Inovação Inteligente e as Dinâmicas de uma Estratégia Competitiva

FRANCISCO JAIME QUESADO

1. Enquadramento e Contexto

A forma como as Organizações Empresariais sustentam a Inovação Inteligente na sua Estratégia Competitiva é hoje um elemento central na construção e monitorização da Cadeia de Valor das suas diferentes actividades. A Gestão da Estratégia Competitiva implica a mobilização dos recursos centrais da organização empresarial e deverá ser objecto de todo um processo de conhecimento junto da envolvente.

O principal objectivo da Estratégia Competitiva de uma organização empresarial é “o de garantir uma vantagem competitiva sustentada e como tal as condições para o sucesso operativo do negócio. A forma como as actividades da empresa assumem uma dimensão estratégica no tempo depende muito da própria capacidade interna da organização e da forma de projectar no futuro os objectivos do presente” (Achrol, Ravi S. ,1997). A construção de uma vantagem competitiva sustentada obriga à mobilização efectiva dos recursos centrais da organização e à dinamização das diferentes redes colaborativas que lhes estão associadas.

Os três factores clássicos da vantagem competitiva, apresentados no Modelo de Michael Porter – a estratégia corporativa que a empresa desenvolve, a implementação da estratégia e o contexto da indústria – suscitam a importância do “papel da Inovação Inteligente como agregador do efeito relacional da influência de clientes, fornecedores e outros actores na afirmação estratégica da organização e das suas competências. A orientação de mercado que a organização assume assenta muito na arquitectura das relações de confiança entre os diferentes intervenientes e o contexto estratégico que as mesmas acabam por permitir” (Bergen, M, Shantanu Dutta and Orville C. Walker (1992),).

A Inovação Inteligente serve desta forma como o moderador na cadeia de valor da vantagem competitiva, acomodando o impacto das condições de contexto na formulação das decisões estratégicas que são mais adequadas.

No centro do papel da Inovação Inteligente de uma Estratégia Competitiva reside a dimensão da colaboração, assumida como benéfica para as diferentes partes envolvidas. O conceito de “colaboração reporta ao princípio de um contrato de confiança assumido entre todos os intervenientes no processo do objectivo comum de construção de valor. É importante neste contexto perceber que o resultado colectivo da estratégia seguida está muito ligada ao contributo individual de cada um, cimentado pela rede colaborativa que este potencia e acaba por induzir” (Boyle, Brett, F. Robert Dwyer, Robert A. Robicheaux, and James T. Simpson (1992). A duração da rede colaborativa depende muito do grau de compromisso assumido entre as partes e da capacidade de o ajustar à forma como as variáveis de contexto se comportam em termos de evolução.

A sustentação da Estratégia Competitiva constitui-se assim como um “objectivo dinâmico capaz de obrigar os diferentes actores a uma agenda permanente de actualização estratégica tendo em vista a obtenção de resultados concretos. Os recursos disponíveis têm que ser enquadrados num quadro estratégico claro, coerente com a matriz de evolução desenhada para a Nação” (Lofsten, H. and Lindelof, P. 2002). A análise da capacidade das Redes Colaborativas, enquanto agentes activos de dinamização de acções de base participativa, de sustentarem a sua Estratégia Competitiva, constitui um teste adequado ao exemplo de demonstração da importância central da Inovação Inteligente neste objectivo.

O caso dos PCT enquanto ecossistemas de apoio à cooperação entre a universidade e a indústria é um bom exemplo da importância que a Inovação Inteligente tem na afirmação da Estratégia Competitiva das redes colaborativas. A forma como são utilizados os recursos centrais e as capacidades dinâmicas na sustentação da Inovação Inteligente da Estratégia Competitiva dos PCT como exemplos de Redes Colaborativas constitui um teste à capacidade de evolução destas estruturas no processo da sua articulação com o seu ecossistema e os diferentes actores que as integram.

3. A Inovação Inteligente como factor central na afirmação de uma Estratégia Competitiva

No contexto de uma economia global aberta os diferentes actores económicos e sociais têm para com a organização empresarial um contexto de colaboração estratégica. Importa nesse sentido que a Inovação Inteligente seja utilizado neste processo como o factor central na afirmação da sua estratégia competitiva, nas suas diferentes dimensões.

A avaliação dos factores críticos da Estratégia Competitiva é uma tarefa complexa, atenta a multidimensão das variáveis envolvidas e a relevância do contexto operativo associado à sua execução. De facto, a “construção de quadros estáveis de base estratégica competitiva só se consegue a partir de acções de mobilização efectiva dos diferentes protagonistas – Estado, Empresas, Universidades, Centros de Inovação – em torno de um objectivo comum traçado do ponto de vista estratégico. A Estratégia Competitiva é antes de mais um compromisso de acção, corporizado num conjunto de factores que sinalizam perspectivas para o terreno” (Porter, M., 1990). A teoria da Estratégia Competitiva de Michael Porter corporiza a resposta teórica para a convergência estratégica necessária para este objectivo, centrada no papel de dinamização dos factores que o integram (Contexto dos Factores, Contexto de Procura, Indústrias de Apoio e de Suporte, Nível de Rivalidade entre as Empresas, Papel do Governo) e na sua articulação operativa.

No âmbito do trabalho em curso a avaliação das condições da Estratégia Competitiva vai para além das fronteiras do conceito de Base Comparativa. Pretende-se neste caso proceder a um levantamento exaustivo das “condições de contexto que explicam de forma clara como se sustenta a construção e consolidação dos factores críticos de competitividade empresarial. Não se trata tanto dum exercício comparativo com outras experiências, mas antes da consideração da forma como os diferentes recursos utilizados são capacitados em termos do posicionamento estratégico da sua utilização na cadeia de valor da organização” (Porter, M., 1987). Desta forma, não pondo em causa o processo de acções de base comparativa a levar a cabo no âmbito deste processo, dar-se-á prioridade neste trabalho a uma avaliação objectiva da forma como a nova vantagem competitiva assenta na base colaborativa dos diferentes factores estratégicos utilizados.

A Teoria da Vantagem Competitiva de Michel Porter é considerada uma referência em termos de avaliação dos factores centrais para a construção de uma base de competitividade estratégica das organizações e por analogia das nações. Segundo os seus principais princípios, “o exercício de afirmação de uma base competitiva da organização passa por um ajustamento permanente entre as capacidades endógenas e o posicionamento da organização face ao conjunto de forças que a influenciam, num processo dinâmico de evolução das diferentes tendências em causa” (Porter, M., 1979). Importa por isso perceber que “o jogo de relação entre as forças endógenas e exógenas em que se move a organização depende em larga medida da capacidade de construção estratégica que esta tem em termos de influência da sua cadeia de valor, nas suas diferentes fases, e com o contributo colaborativo dos diferentes actores com que se relaciona” (Porter, M., 1987). Ou seja, a construção competitiva da organização é um acto de autoavaliação da sua própria capacidade estratégica.

A grande questão que se coloca relativamente a esta questão da estratégia competitiva prende-se com a dimensão efectiva da utilização dos recursos disponíveis na construção de uma solução com dimensão sustentada. Não se pode conceber um objectivo de valor para uma determinada organização "sem criar as condições para a mobilização de recursos e funções em torno do desígnio estratégico definido. A optimização estratégica de recursos deverá estar ligada à definição clara das soluções de planeamento para a organização e os contextos de evolução de resultados e impactos deverão ter como base a avaliação da utilização dos recursos” (Burrell, G. and Morgan, G., 1979)). As soluções de construção de uma plataforma de estratégia competitiva, se assentes no contexto de um plano estratégico validado, não podem de forma alguma estar dissociadas de uma lógica funcional de incorporação positiva dos recursos e das dinâmicas colaborativas lhe associadas.

3. A Estratégia Competitiva das Redes Colaborativas – o exemplo dos Parques de Ciência e Tecnologia (PCT)

O papel da Inovação Inteligente como factor de sustentação efectiva da Estratégia Competitiva de uma dada organização empresarial está associado à dimensão da rede colaborativa que esta foi capaz de construir. É importante por isso que as redes colaborativas – como é o caso dos Parques de Ciência e Tecnologia - em que se projecta toda a actividade da organização sejam elas próprias sustentadas por uma dimensão de inteligência estratégica adequada.

As Redes Colaborativas são um exemplo concreto de capacitação de uma solução sustentada de Estratégia Competitiva, fortemente associada à geração de valor entre os diferentes actores que o integram. Ou seja, não faz sentido falar em “papel central dos parques na dinamização de interfaces activos entre a universidade e as empresas e na consequente aposta na geração de valor estratégico se não houver evidências claras de que os recursos – materiais e imateriais – colocados à sua disposição são devidamente envolvidos nas diferentes acções que são desenvolvidas no contexto dos parques” (Link, A.N. and Scott, J.T., 2003b).

Os PCT têm-se assumido nos últimos anos como plataformas activas de “localização de várias actividades económicas, de incubadoras, de centros de conhecimento e de estruturas de apoio à inovação. A optimização das acessibilidades, custos de transporte, mão-de-obra e do contexto económico que os rodeia é a base operacional que permite a estas plataformas assumir-se como centros potenciais de criação de valor. Contudo, a geração de verdadeiro valor transaccionável com utilidade social associada à activação das redes colaborativas entre os diferentes actores terá que assentar numa verdadeira dimensão participativa dos recursos disponíveis de acordo com os objectivos traçados”(Hansson, F., Husted, K. and Vestergaard, J, 2005). Por isso a substância das redes construídas tem que assentar de facto no papel dos recursos nas acções desenvolvidas e nos resultados e impactos conseguidos.

A importância dos Parques de Ciência e Tecnologia (PCT) como veículos privilegiados de agregação de competências e valor está muito ligada a experiências de sucesso como o Sillcon Valley, na Califórnia e a Route 128, em Boston, Massachussets, que “se assumiram como ícones de demonstração do empreendedorismo de base tecnológica, muito assente na inovação e na transferência de conhecimento a partir da universidade” (Vedovello, C. , 1997). A base fortemente empreendedora destas experiências americanas está muito ligada a uma tendência de valorização social da capacidade de criação competitiva do mercado de que aquela sociedade tem constituído uma referência há muitos anos - a afirmação da base competitiva é desta forma o resultado da convergência dos actores à volta de um sentido comum de partilha colaborativa de base informal que o sistema acaba por formalizar.

As experiências europeias de PCT como Sophie-Antopolis (França) e Cambridge (Inglaterra) que procuraram muito da sua base conceptual nos modelos americanos atrás referidos não incorporam de forma tão evidente a “dimensão empreendedora como fonte central de criação competitiva , remetendo antes para uma lógica formal associada à rede colaborativa entre os actores, capaz de produzir impactos efectivos e resultados concretos que a comunidade consegue apreender e demonstrar” (Hansson, F., Husted, K. and Vestergaard, J., 2005). Sai desta forma vincada a ideia de que os PCT são verdadeiros centros de racionalidade na promoção e distribuição do conhecimento, induzindo a activação de redes estruturas de base cooperativa com efeito de alavancagem em todo o sistema envolvente. Mas são os PCT verdadeiros centros de dinamização de redes de conhecimento, com efeitos estruturantes em termos de capacitação competitiva das nações?

As redes colaborativas que os actores dos PCT dinamizam são “baseadas em decisões efectivas para o acesso a múltiplos recursos complementares, em termos materiais e imateriais, com efeito em termos de mecanismos de aprendizagem, inter-empresas e prospecção e exploração de níveis de sinergias na busca de novas oportunidades. O conceito de capital de confiança é essencial na articulação operativa entre os actores a o grau da sua maturidade ditará em larga medida o grau de potencial expectativa de resultados a atingir” (Siegel, D.S.; Westhead, P. and Wright M., 2003). A forma como se gera e consolida internamente nos PCT enquanto plataformas um nível adequado de capital

social básico será um importante sinal indicativo da capacidade que estes demonstram ter na capacitação de uma vantagem competitiva sustentada.

A dinâmica de “articulação entre empresas e universidades pode assumir diferentes dimensões operativas, que vão desde a transferência de pessoas à transferência de níveis de conhecimento, assentes em contratos de transferência de tecnologia, de parceria estratégica em projectos de cooperação e na utilização da investigação como uma área de criação de valor transaccionável” (Vedovello, C. 1997). Os Parques de Ciência e Tecnologia criam assim o contexto adequado à partilha colaborativa entre actores do conhecimento e do valor na procura de soluções com dimensão estratégica. A questão eu mais uma vez se coloca é a da dimensão estrutural desta base colaborativa, que na maior parte dos casos não parece incorporar uma lógica de rede de conhecimento sustentável.

O caso das Empresas de Base Tecnológica é um exemplo concreto desta situação. O adequado “desenvolvimento estratégico das ambições das EBT liga-se aos problemas habituais de gestão associados a situações de rápido crescimento. O problema da gestão do desenvolvimento ligado a estes contextos especiais implica uma avaliação da qualidade das redes de valor criadas à volta destas empresas e da sua envolvente” (Lofsten, H. Lindelof, P. 2002). As EBT assumem um contexto de importância para os Parques de Ciência e Tecnologia ligado ao seu nível de performance que é suposto ser muito superior ao das empresas normais. Se o processo de reinvenção estratégica dos PCT depende muito da qualidade das redes de conhecimento que estes conseguem gerar, será com exemplos como os das EBT que se garantirá a execução desse objectivo?

O processo de “geração de valor acrescentado através das redes dinamizadas no âmbito de plataformas como os PCT tem que assentar na capacidade formal dos agentes envolvidos se encontrarem disponíveis para fazer do processo de partilha colaborativa uma peça central na reavaliação da sua própria capacidade estratégica de geração de valor” (McAdam, R., Keogh, W., Galbraith, B., and Laurie, D. 2005). Isto implica que haja por parte das empresas e também das universidades a demonstração do capital efectivo de presença numa rede que é muito uma base permanente de avaliação de capacidade endógena mas também de eficácia na cooperação gerada ao longo da cadeia de valor. As redes de conhecimento são assim “contratos formais de apoio ao desenvolvimento que terão que ser capazes de apoiar soluções informais de procura de novos produtos e

serviços por parte dos agentes que as dinamizam” (Amatti, A. A., Melasecche, A., Fratini, N., Mancini M. A. 2007)

Os Parques de Ciência e Tecnologia têm sido na maior parte dos casos objecto de forte incentivo público em termos de financiamento e apoio estratégico. A política pública tem estado associada ao entendimento de que “os Parques de Ciência e Tecnologia são verdadeiros centros activos de colaboração estratégica com efeito de difusão de boas práticas e disseminação de dinâmicas de valor com efeito estruturante ao nível das áreas económicas centrais” (Quintas, P., Wield, D., Massey, D. 1992). A dinamização de condições de contexto estruturais facilitadoras do papel dos PCT como agentes de dinamização de redes activas de conhecimento entre a universidade e a indústria é o reconhecimento por parte das políticas públicas do papel dos PCT mas terá que ser apreendida de facto pelos agentes sob pena de não ter relevância estratégica formal.

A avaliação do nível de capital social próprio na geração de valor acrescentado associado às redes de conhecimento dos PCT torna-se muitas vezes difícil por causa da divergência existente ao nível das acções e objectivos dos actores que as integram. O processo de “convergência entre o objectivo duma universidade de reforçar a partir do PCT os seus indicadores de investigação e das empresas de gerarem níveis adicionais de valor e rentabilidade, não se faz por mero contrato formal mas terá que ser o resultado de acções concretas de parceria construídas num contexto de confiança colaborativa sustentada” (McAdam, R., Keogh, W., Galbraith, B., and Laurie, D. 2005). A forma como os PCT potenciam esta convergência estratégica a partir do seu papel de “seedbeds” de inovação ditará em grande medida o seu grau de sucesso ao nível da afirmação como pólos efectivos de mobilização cooperativa.

A afirmação dos PCT enquanto ecossistemas de apoio à cooperação entre a universidade e a indústria é o ponto de partida e de chegada da sua capacidade activa de dinamização de redes de conhecimento com dimensão estruturante. Os “PCT não podem ser encarados apenas na sua base conceptual de espaços de acolhimento e de criação contextual para as diferentes acções desencadeadas pelo seus actores mas têm que ter a capacidade estratégica efectiva de potenciar soluções colaborativas participadas e reconhecidas pelos seus participantes”

(Amatti, A. A., Melasecche, A., Fratini, N. and Mancini M. A. 2007). A Estratégia Competitiva associada a estas Redes Colaborativas deverá ser sustentada numa Inovação Inteligente de base corporativa percebido pelos diferentes intervenientes no processo.

A mobilização dos diferentes “Actores da Mudança” (Empresários, Académicos, Empreendedores) para uma acção de base colectiva de reinvenção da base da estratégia competitiva é em si mesma um exercício de avaliação da capacidade efectiva do marketing associado. Ou seja, a “participação dos agentes do conhecimento dum Parque de Ciência e Tecnologia na capacitação da sua estratégia competitiva não resulta apenas do contributo individual, por mais meritório que seja, mas antes sim no valor global que está associado ao efeito agregação. Só assim se dá à estratégia competitiva as condições necessárias para a sua sustentação no tempo” (Bartels, Robert (1965).

Existe assim um contexto de mobilização dos PCT para um desafio estratégico – profunda renovação organizativa e estrutural dos sectores (sobretudo) industriais e aposta integrada na utilização da Inovação como factor de alavancagem de criação de valor de mercado. A mobilização activa dos “actores económicos” numa lógica de pacto estratégico operativo permanente é uma condição central no sucesso desta nova abordagem, sob pena de intervenções isoladas não conseguirem produzir de facto os efeitos desejados. Desta forma, a utilização dos 5 factores de base estratégica constantes do modelo abaixo são um exemplo da força prática destas redes de base colaborativa.

Os Parques de Ciência e Tecnologia (PCT) assumem-se como “operadores activos de modernidade estratégica que conciliam a base colaborativa dos diferentes factores na construção de uma base competitiva consistente. A forma como os PCT mobilizam a Universidade e a Indústria para um novo contexto competitivo é o sinal da capacidade de construção efectiva de verdadeiras Redes de Conhecimento ligadas a dinâmicas de inovação activa assentes na apresentação de soluções objectivas para as questões que a economia suscita” (Siegel, D.S.; Westhead, P. and Wright M., 2003). Desta forma, os PCT assumem-se como um laboratório vivo da avaliação da forma como os cinco factores críticos relevados no gráfico abaixo conseguem sustentar uma plataforma de nova competitividade estratégica.

4. Nova Competitividade - Um Novo Contexto para a Estratégia Competitiva e para as Redes Colaborativas

A afirmação da Estratégia Competitiva como o factor de diferenciação de uma organização empresarial no contexto da sua envolvente é desta forma um desafio de mobilização da base de recursos centrais e das redes colaborativas lhes associadas, induzindo a procura activa de novas soluções operativas que contribuam para a sua renovação permanente.

A investigação científica, o desenvolvimento tecnológico e a inovação constituem “cada vez mais factores centrais na consolidação da Vantagem Competitiva de uma Nação, pelo efeito de geração de valor que provocam no âmbito do ecossistema em que se integram” (Porter, M., 1990). É neste sentido que a aposta por parte das políticas públicas na criação de contextos adequados à dinamização de infra-estruturas de suporte à inovação acabou por ter um papel fulcral na promoção de uma cultura sustentada de capacitação dos diferentes actores (Universidades, Empresas, Centros de Inovação, entre outros) e na constituição de plataformas colaborativas destinadas a assegurar o objectivo central de criação de valor estratégico.

Estas estruturas de base colaborativa entre os diferentes actores, como os Parques de Ciência e Tecnologia (PCT) assentam o seu modelo de gestão em “unidades centrais muito leves e eficazes em termos de recursos e com um elevado nível de monitorização do grau de sucesso nas práticas colaborativas entre universidades e empresas e outros actores relevantes do sistema” (Etzkowitz, H. , 1998)). Pretende-se desta forma assegurar que os objectivos de criação de valor a partir das acções colaborativas referidas tenham um forte efeito sistémico na envolvente, capacitando as equipas de gestão para uma função de apoio na mobilização dos recursos para as acções visadas, nos termos estabelecidos.

As políticas de investimento nestas plataformas de apoio à dinamização tecnológica têm constituído uma opção estratégica das políticas públicas dos últimos anos e “assumem-se como o resultado de uma aposta na mobilização das dimensões do conhecimento e dos negócios para conseguirem protagonizar novas soluções de base competitiva” (Amatti, A. A., Melasecche, A., Fratini, N., Mancini M. A., 2007). Importa por isso perceber os contextos operacionais em que “empresas e universidades se articulam de forma a avaliar o nível efectivo do seu empenho na obtenção de resultados com visibilidade e percepção pelo ecossistema” (Felsenstein, D. ,1994). A afirmação da ciência e tecnologia como um factor sustentado de competitividade estratégica tem que estar desta forma ligada a todo um trabalho de organização e mobilização de recursos devidamente reconhecido e protagonizado pelos diferentes actores envolvidos.

A dinamização de Redes Colaborativas exige que os diferentes actores envolvidos estejam integrados em contextos estratégicos indutores de dinâmicas de mobilidade colaborativa adequadas. A Nova Competitividade é uma estratégia de base colectiva assente em 5 Factores Dinâmicos (Talentos e Excelência, Instituições Abertas e Eficientes, Empreendedorismo e Capacidade Inovadora, Modelos de Negócios e Redes Globais, Sustentabilidade e Ética) que propõem um Novo Posicionamento ao nível da capacidade efectiva de gerar valor a partir do conhecimento.

O objectivo de dinamização de redes activas de conhecimento “associado à actividade operativa das Redes Colaborativas suscita a necessidade de contextos de apoio estratégico que sejam percebidos entre os diferentes intervenientes da rede. O papel de renovação activa que as Redes Colaborativas têm que fazer da sua actividade implica que seja dada particular atenção aos factores de contexto para que as redes colaborativas que os integram sejam elas próprias objecto de um processo activo de renovação estratégico” (Link, A.N. and Scott, J.T. 2003b). É neste sentido que o contexto estratégico associado a estes 5 Factores Dinâmicos se revela importante em termos de induzir as Redes Colaborativas a cumprir de forma cabal o seu papel de agentes de dinamização participativa.

A lógica colaborativa destes 5 Factores Dinâmicos da Nova Competitividade constitui um bom ponto de partida para a própria base que deverá suportar a actuação das Redes Colaborativas enquanto agentes de dinamização de acções de base participativa – assentar a sua estratégia de actividade corrente e de crescimento numa plataforma cooperativa bastante activa. A forma como as Redes Colaborativas – em particular, no caso concreto dos que têm um nível de actividade mais consolidada – conseguiu incorporar de forma sustentada a base de contribuição dos referidos 5 Factores Dinâmicos é um exemplo concreto da forma como se processa o nível de sustentação da Inovação Inteligenteda Estratégia Competitiva.

Os 5 Factores Dinâmicos que integram o modelo atrás referido correspondem a uma leitura actualizada das principais tendências estratégicas centrais no reforço de uma posição competitiva de uma organização. “A disponibilização de uma base contextual aberta e eficiente é o incentivo inicial a partir do qual as redes se podem activar ao nível dos seus efeitos de mobilização interna. A reavaliação do interesse estratégico da rede tem que ter por contrapartida um sentido de renovação permanente dos objectivos e dos resultados pretendidos e só com uma cultura de monitorização será possível assegurar a sua concretização” (Etzkowitz, H., Webster, A., Gebhardt, C., Terra, B. 2000). É nestes termos que a forma como as Redes Colaborativas asseguram a mobilização dos seus actores tem que ter por detrás uma lógica de coerência teórica percebida em termos operativos.

As Redes Colaborativas deverão ser “espaços abertos e eficientes, onde a mobilização do talento e da excelência assegurem uma partilha permanente de conhecimento gerador de informação e que permita a todos um avaliação concreta do contexto de execução das suas acções e de concretização dos seus objectivos” (McAdam, R. ,Keogh, W., Galbraith, B., and Laurie, D. 2005). Mas o conhecimento gerado tem que ter efeito indutor de valor e só com a dinamização de modelos de negócio e redes globais e a sustentação de uma capacidade de base inovadora e empreendedora se poderão assegurar esses objectivos. Nesse sentido, as Redes Colaborativas deverão assumir-se como espaços de base participativa que representem um desafio de mobilização para os próprios actores que os integram.

A Nova Competitividade, ao propôr uma articulação colaborativa entre os 5 Factores Dinâmicos que a integram, pretende desta forma alertar para a importância que “o contexto estratégico tem na construção de um posicionamento adaptado às novas condicionantes externas. Para que o conhecimento se torne um activo gerador de valor com dimensão transaccionável terá que ser apreendido pelo ecossistema o efeito de mudança que o

processo de informação gera ao nível das relações de confiança entre os intervenientes” (Westhead, P. and Batstone, S. 1999). Desta forma, as organizações terão que estar preparadas para um nível de maior ambição estratégica no seu posicionamento colaborativo tendo em vista a concretização dos objectivos pretendidos.



Os Factores de Base Estratégica de uma Rede Colaborativa

Bibliografia

- Achrol, Ravi S. (1997) - “Changes in the Theory of Interorganizational Relationships in Marketing : Towards a Network Paradigm”, Journal of the Academy of Marketing Science, 25 (Winter) , 56 – 71
- Alderson, Wroe (1957) - “Marketing Behaviour and Executive Action : A Functional Approach to Marketing Theory”, Homewood, IL, Richard D. Irwin

- Amatti, A. A., Melasecche, A., Fratini, N., Mancini M. A. 2007 – Public-private partnership for transferring knowledge to market inside STPs, XXIV IASP World Conference, Barcelona

- Amirahmadi, H. A. and Saff, G., 1993 – Science parks : a critical assessment , Journal of Planning Literature 8 (2), 107 – 123

- Bartels, Robert (1974) - “The Identity Crisis in Marketing ” , The Journal of Marketing, 38 – N° 4 (1974), pp. 73 - 76

- Bartels, Robert (1965) - “Marketing Technology, Tasks and Relationships ” , The Journal of Marketing, 29 – N° 1 (1967), pp. 45 - 48

- Bell, E.R.J. (1993), - Some current issues in technology transfer and academic –industrial relations : a review , Technology Analysis and Strategic Management 5 : 307 - 321

- Bergen, M, Shantanu Dutta and Orville C. Walker (1992), “Agency Relationships in Marketing : a review of the Implications and Applications of Agency and Related Theories”, Journal of Marketing, 56 (July), 1 - 24

- Boyle, Brett, F. Robert Dwyer, Robert A. Robicheaux, and James T. Simpson (1992) - “Influence Strategies in Marketing Channels: Measures and Use”, Journal of Marketing Research, 29 (November), 462-473

- Burke, Marian C. (1984) - “Strategic Choice and Marketing Managers – an Examination of Business-Level Marketing Objectives”, Journal of Marketing Research, 21 (November), 345-459

- Burrell, G. and Morgan, g. (1979), - Sociological Paradigms and Organizational Analysis, Heinemann, 1 - 32

- Chan K F. and Lau T. (2005), - Assessing technology programs in the science park : the good, the bad and the ugly, Elsevier Ltd. 1215 – 1218

- Day, George S. (1994) - “The Capabilities of Market – Driven Organizations”, Journal of Marketing, 58 (October), 37 – 52

- Grewal, Rajdeep and Ravi Dharwadkar (2002) - "The Role of the Institutional Environment in Marketing Channels" , The Journal of Marketing, 66 – Nº 3 (2002), pp. 82 - 97

- Hewett, K., Roth, M.S. and K. Roth (2003) - "Conditions influencing Headquarters and Foreign Subsidiary roles in Marketing Activities and their effects on performance" , Journal of International Business Studies, 34 – Nº 6 , pp. 567 - 585

- Kwaku, Atuahene-Gima and Janet Y. Murray (2004) - "Antecedents and Outcomes of Marketing Strategy Comprehensiveness", The Journal of Marketing , 68 – Nº 4 , pp. 33 - 46

- Jaworski, Bernard J. and Ajay K. Kohli (1993) - " Market Orientation : antecedents and Consequences", The Journal of Marketing , 57 – pp. 53 - 70

- Menon, Anil, Sundar G. Bharadwaj and Roy Howell (1996) - "The Quality and Effectiveness of Marketing Strategy : Effects of Functional and Dysfunctional Conflict in Intraorganizational Relationships" , Journal of the academy of Marketing Science, 24 – Nº 4 , pp. 299 - 313

- Porter, M., 1979 – How competitive forces shape strategy, Harvard Business Review, 1 : 21 – 26

- Porter, M., 1985 – How Information gives you Competitive Advantage, Harvard Business Review, 3 : 75 - 98

- Porter, M., 1987 – From Competitive Advantage to Corporate Strategy, Harvard Business Review, 65 : 78 - 99

- Priem, Richard L., Rasheed, Abdul M. and Andrew G. Kotulic (1995) - "Rationality in Strategic Decision Processes, Environment Dynamism and Performance" , Journal of Management, 21 – Nº 5 , pp. 913 - 29

- Slater, S.F. and Narver, J.C. (1994) - "Does competitive environment moderate the market orientation performance relationship?" , Journal of Marketing, 58 – Nº 1 , pp. 46 – 55

12. Discurso de Apresentação e Conceito Estratégico de Segurança e Defesa Nacional

LUÍS FONTOURA

Senhor Primeiro Ministro

Senhores Ministro da Defesa Nacional e da Administração Interna,

Senhor Secretário de Estado da Defesa Nacional

Senhor Chefe do Estado Maior General das Forças Armadas

Minhas Senhoras e meus Senhores,

1. Faz pouco, três meses apenas, o Ministro da Defesa Nacional, nesta mesma sala, empossou uma Comissão responsabilizada pela elaboração de uma proposta de Revisão do Conceito Estratégico de Defesa Nacional, com vistas à substituição do que actualmente vige. Em satisfação do compromisso que, então, aceitou cumprir, aqui estamos, os da Comissão, no prazo certo, a entregar ao Governo, mais uma vez na pessoa de V. Ex.^a, Senhor Ministro, o documento em que fica exarada a reflexão a que nos entregámos e as conclusões dela decorrentes, tudo respeitando à segurança e à defesa nacionais.

Entendi, como presidente da Comissão que tão excelente gente congregou, que neste acto deveria ir mais longe que dar satisfação às regras normais destas formalidades; e assim pensei porque me pareceu adequado referir, mesmo que de passagem, como agimos neste período de trabalho que foi intenso; admiti, ainda, que sejam vantajosas algumas palavras, embora breves, onde se encontrarão fundamentos para o que de novo se diz no documento que ora entregamos.

2. A primeira nota que me parece dever salientar neste momento, é que fazemos chegar ao Governo um documento original, na forma e na substância. Dito de outro modo: não tem precedentes os caminhos que percorremos até às conclusões a que chegámos e nele se materializam.

Procurámos entender o País tal qual ele é. Tivemos presente a sociogénese do nosso Estado, as suas fraquezas e as suas virtudes, o nosso extraordinário povo e a sua gesta de 8 séculos. Essa foi uma base realista, a partir da qual é possível ambicionar, com lucidez, um futuro melhor, muitos que sejam os sacrifícios a sofrer ainda.

Os Senhores membros da Comissão foram livres no seu pensar, no que propuseram e na arquitectura metodológica com que entenderam dever orientar o seu labor. Não houve um antes. Não houve modelo. Tudo, *ex novo*. Foi, realmente, muito estimulante, partir desse nada e construir, aos poucos, sempre em discussão viva, densa e dinâmica, contínua e ampla, as linhas mestras do trabalho; os princípios essenciais que regeram, depois, o seu desenvolvimento.

Como foi estimulante, ainda, a procura sempre participada e contínua nos temas que integram o resultado final. Este mesmo, revisto várias vezes, de alto a baixo, até se chegar a um texto em que todos se pudessem rever.

E tudo com uma discrição a toda a prova, não obstante algumas tolices postas em circulação, como é de hábito nestas coisas...

Mas tenho a obrigação de dizer, neste momento, que as reflexões que este trabalho traduz não foram produto exclusivo da Comissão. É que, em seu nome, solicitei colaborações a muita gente. Convoquei o conhecido saber e a experiência vivida das mais elevadas patentes das Forças Armadas que ao País já deram o melhor de si próprios, nas armas e no ensino universitário; todos nos responderam com colaborações de elevado nível, sugerindo caminhos, e propondo soluções que fomos acolhendo no seu essencial.

Ouvimos, ainda, associações de classe de âmbito nacional, das dos empresários do norte e do sul, e das dos trabalhadores, deles recebendo, igualmente, judiciosas considerações sobre o tema em apreço, o que revela, sem dúvida, que a matéria colhe o interesse de muitos concidadãos..

Entendemos que a Universidade e conhecidos académicos, muito tinham para nos ensinar e deles recebemos ensinamento útil e avisados, a que demos guarida como foi possível.

Também os Chefes Militares em exercício, a começar pelo Senhor Chefe do Estado Maior General das Forças Armadas, tiveram a generosidade de aconselhar, de sugerir, acrescentando, ao nosso labor, o peso decisivo do seu saber e das suas responsabilidades concretas.

A todos devo, em nome da Comissão, uma palavra de gratidão pela pronta e generosa colaboração que generosamente lhe proporcionou. Este documento, podemos dizer-lo, mergulhou fundo as suas raízes, procurou chegar á nação organizada, pois sem ela não haverá nem segurança nem defesa.

3. Senhor Primeiro-Ministro e Senhores Ministros da Defesa Nacional e da Administração Interna.

O documento que entregamos hoje ao Governo, ao foi além do encargo que nos foi cometido, visto que não nos ficámos pela revisão do Conceito Estratégico de Defesa Nacional, como se determina no Despacho 9348/2012 de 5 de Junho de 2012. É que, de nossa lavra e sob nossa responsabilidade trouxemos, ao encargo que nos fora deferido, o conceito de segurança que, aliás, na prática, já vem habitualmente de par com o de defesa nacional.

Tivemos como boa e oportuna solução, enriquecer o documento com o conceito de segurança, antecipando-o, inequivocamente, ao de defesa nacional assim seguindo, quanto a nós, a boa doutrina²²⁴, que sustenta, em termos gerais, dever a segurança ser entendida como um *estado* e a defesa, por seu lado, como um *acto*.

Em consequência, a problemática da segurança deve preceder, sempre, o estabelecimento de uma política de defesa. Na realidade, será preciso definir e estabelecer, primeiramente, as bases que suportarão a segurança de uma unidade política e de seus cidadãos; só depois parece certo pensar em como se devem defender tais bases quando elas forem lesadas ou, simplesmente, ameaçadas de lesão. Por tal razão não é possível, ainda, deixar de entender que as preocupações, ao tratar desta delicada temática, não devam ser, exclusiva ou principalmente de ordem militar, mas devem agregar, também, ponderáveis elementos de natureza política, social, económica, técnico-científica, cultural e psicológica. Eis a razão por que trouxemos nós à reflexão algumas notas, mesmo em síntese, referentes ao espaço geopolítico sob jurisdição portuguesa, espaço onde se tem gerado o poder de que Portugal, careceu, ao longo de séculos, para se firmar como entidade política independente e soberana.

Mas por cautela, foi necessário indagar se o legislador português permite este entendimento das coisas, que parece de boa lógica. Fomos à Constituição da República e, mesmo, a legislação de menor porte jurídico com atinência ao tema e foi possível, com certeza e bom fundamento, concluir que não reside, ali, impedimento bastante a que se adoptasse tal orientação.

Assim o adoptámos na metodologia do nosso trabalho e assim propomos, agora, ao Governo, que o documento constitua se em Conceito Estratégico de Segurança e Defesa Nacional.

4. O tema de partida centrou-se, como nos parece não poder deixar de ser, na formulação de um Conceito Estratégico Nacional, até hoje inexistente ou, pelo menos, não expressamente enunciado, conceito que, correspondendo à realidade actual do nosso País,

²²⁴ DARC COSTA, *Fundamento para o Estudo da Estratégia Nacional*, São Paulo, Editora Paz e Terra, 2009, pgs. 476 e segts.

pudesse fundamentar uma visão de futuro alcançável. Isto é, um futuro por que devemos lutar, por que nos devemos sacrificar, o que pretendemos legar aos que prosseguirão a nação portuguesa.

Não pôde deixar de se concluir, com amargura, embora, que o nosso País luta, hoje, infelizmente, não por projecções ambiciosas do seu passado glorioso mas, comesinhamente, pela sua sobrevivência como Estado-Nacional, independente e soberano, tal a situação a que chegámos. Esse pareceu ser o princípio que deverá inspirar e legitimar as acções do poder político em ordem a alcançar esse objectivo último, o da sobrevivência nacional, com honra e dignidade.

Toda a estratégia da segurança e da defesa nacional deverá, pensamos, orientar-se para objectivo único.

Esse nobre objectivo traz consigo, em sequência, o problema do poder nacional capaz de permitir que o Estado, interna e externamente, imponha a prevalência da sua vontade.

Não parece necessário recordar que sem poder nacional consistente e mobilizável, as manifestações de vontade do Estado não passarão de meras fantasias ou actos falhados que, por repetição contumaz e inconsequente, o enfraquecem até à anemia. E sabemos todos que um Estado anemiado não é livre, não é independente, não é soberano, mesmo que assim o pareça ser.

Como se diz no documento, o poder nacional, resultante de uma integração multidimensional de poderes, é uma criação consciente do poder político (seja este o governo, a oposição, a administração pública, os partidos, os cidadãos, a nação, fonte perene da legitimação); poder político que tem por responsabilidade intransferível zelar para que esse poder nacional se crie, se desenvolva, se fortaleça e se torne consistente e capaz de se impor a outros; poder político que, nas suas diversas facetas, deve curar de concretizar, em cada decisão, em cada acção, o poder putativo nacional; e se este não fôr suficiente, mais uma razão para acrescentar e redobrar esforços inteligentes, ponderados, exequíveis, num labor ordenado, sem fim.

Realmente, de pouco valeria conhecerem-se, com rigor, os dados positivos e negativos da condição nacional se não se dispusesse de poder bastante para se fazer prevalecer a vontade do país, na segurança e na defesa dos nossos interesses. Daí que não seja possível ignorar o dever de zelar, sem transigências, pela consistência do poder nacional.

Não é de mais referir, a propósito, a indispensabilidade da coesão nacional como fundamento primeiro desse poder; e ela própria não pode prescindir de uma activa solidariedade do grupo nacional, activa na justa repartição dos bens e activa, sobretudo, na quota de sacrificio que a cada um caiba.

5. Para que este Conceito Estratégico Nacional tenha préstimo que mobilize, com consequência, as energias da nação; para que o Conceito Estratégico de Segurança e Defesa Nacional se converta, com êxito e proveito, num conjunto de opções e acções coerentes e coordenadas entre si, deles devem decorrer, necessariamente, conceitos estratégicos derivados, que serão inspiração, guias e directores da múltipla vivência do Estado.

Daí que, mesmo em época de contenção como a que vivemos, não percamos a oportunidade de sugerir uma entidade dependente do Primeiro Ministro que acompanhe, no decorrer do tempo, o desenvolvimento e a concretização destes conceitos.

Senhor Primeiro Ministro, Senhores Ministros, Senhoras e Senhores,

6. Os nossos trabalhos chegaram ao fim. Certamente que me é permitida uma palavra de gratidão aos membros da Comissão. Posso dizer que, desde o primeiro momento todos trouxeram ao grupo de trabalho, o seu saber e o seu empenho, fosse nas reuniões plenárias em que tudo se discutiu, fosse nos grupos de redacção especializada, fosse, ainda, na comissão que se encarregou da redacção final do documento. Os temas foram analisados e discutidos em profundidade, com grande interesse e entusiasmo. Apesar de ser tempo de férias e o tempo bastante curto (em França, à Comissão a quem incumbirá semelhante missão, foi, há dias, dado o prazo de 1 ano pelo Presidente Hollande), a verdade é que as etapas previstas foram cumpridas com todo rigor.

Agiu-se e pensou-se sem preconceitos. Não houve obstáculos que não se ultrapassassem em boa harmonia, procurando-se as melhores soluções do ponto de vista dos interesses nacionais. Foi-me muito grato ser um dos que se esforçaram para se chegar a um resultado que, sem exageros, considero valioso.

Por outro lado, não haveria justiça se, em nome da Comissão, não aproveitasse o ensejo para agradecer, publicamente, à Senhora Professora Doutora Maria Regina Flor e Almeida, que a secretariou. Com grande competência científica participou de todos os grupos de trabalho, colaborou com o seu saber na redacção dos textos, integrou as colaborações de todos e as que, ainda, solicitámos. Dirigiu a redacção final do documento que, só por si, teve várias versões até se chegar à que agora entregamos ao Governo.

Sem a sua qualificada participação, que todos, neste momento, agradecemos, tudo teria sido mais difícil. Aqui lhe fica, pois, a nossa gratidão.

7. Para concluir, e ultrapassaremos, em muito, o mero dever de cortesia, agradecemos ao Gabinete do Senhor Ministro da Defesa nacional na pessoa do Snr. Dr. Paulo Cutileiro Correia, ao Instituto de Defesa Nacional, e ao seu Director, Senhor Major General Rodrigues Viana, o prestimoso e constante apoio com que acompanharam os nossos trabalhos. Muito obrigado.